英国政治（第四版）

延续与变革



British Politics

continuities and change

Fourth Edition

［英］丹尼斯·卡瓦纳◎著

刘凤霞　张正国◎译

毕小宁◎审校

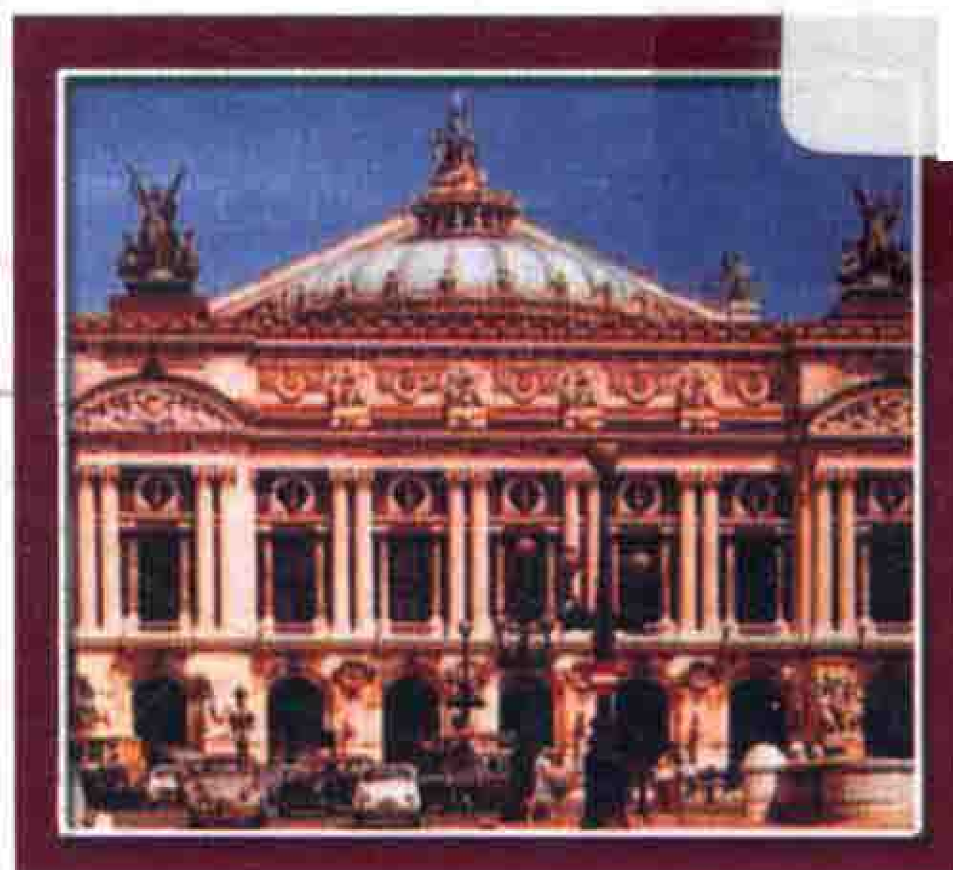
英国政治学专业权威学者
畅销近半世纪的经典读本

WA 世界知识出版社

对当前英国政治体制和宪政改革的发展（如地方自治、北爱尔兰问题等）分析全面，评论深刻，令人信服，具有很高的学术价值。

——罗杰·格思里

（英国纽卡斯尔大学政治系教授）





扫描微博二维码
关注世知图书新浪微博



扫描微信二维码
关注世界知识出版社订阅号

ISBN 978-7-5012-4701-1



定价：76.00元



英国政治

延续与变革

第四版

[英]丹尼斯·卡瓦纳　著

刘凤霞 张正国　译

毕小宁　审校



世界知识出版社

图书在版编目（CIP）数据

英国政治：延续与变革：第4版 /（英）卡瓦纳著；刘凤霞，张正国译.—北京：世界知识出版社，2014.7

书名原文:British politics: continuities and change

ISBN 978-7-5012-4701-1

I.①英… II. ①卡… ②刘… ③张… III. ①政治体制-研究-英国 IV. ①D756.1

中国版本图书馆CIP数据核字（2014）第155833号

责任编辑	张迎辉
文字编辑	张迎辉　胡孝文　许丽娜
责任出版	赵　玥
责任校对	陈可望
书　　名	英国政治：延续与变革（第四版） Yingguo Zhengzhi:Yanxu Yu Biange(Disiban)
作　　者	[英] 丹尼斯·卡瓦纳
译　　者	刘凤霞　张正国
审　　校	毕小宁
出版发行	世界知识出版社
地址邮编	北京市东城区干面胡同51号（100010）
电　　话	010-65265923（发行）010-85119023（邮购）010-65233525（编辑）
网　　址	www.wap1934.com
印　　刷	北京楠萍印刷有限公司
经　　销	新华书店
开本印张	787×1092毫米　1/16　30印张
字　　数	520千字
版次印次	2014年9月第一版　2014年9月第一次印刷
标准书号	ISBN 978-7-5012-4701-1 ISBN 0-19-878270-5
定　　价	76.00元

目
MU LU 录

第一章 了解英国政治：英国模式

第二章 还是联合王国吗？

第三章 宪法

第四章 英国与欧洲

第五章 政治领袖与政治领导

第六章 选举与投票

第七章　政党

第八章 利益集团

第九章 大众传媒与政治

第十章　政府职能

第十一章　内阁与首相

第十二章 议会

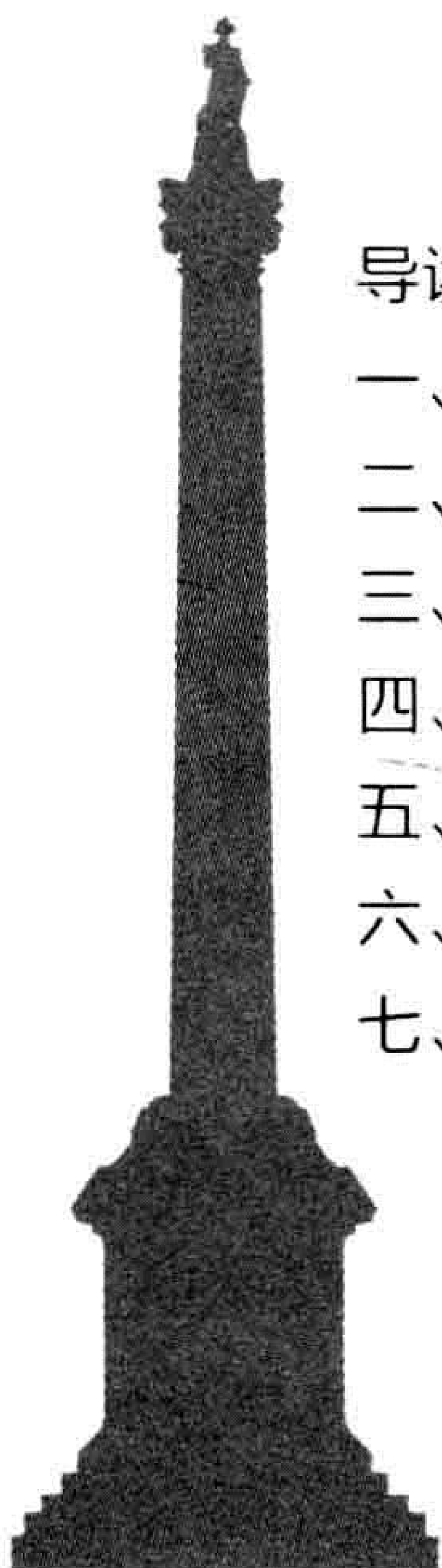
第十三章 公务员与行政管理

第十四章　地方政府和分权化

第十五章 司法与权力

第十六章 结论

第一章
了解英国政治：英国模式



导读
一、英国模式
二、延续与变革
三、代议民主制
四、社会结构
五、地缘作用
六、战后衰退
七、结论

↘导 读

英国被视为是政体稳定的典范由来已久。这种政体的稳定程度使社会秩序与自由、权利与义务之间已经达到长期的平衡，使英国从一个封建王国逐渐演变为一个现代议会代表制的国家。有人认为，岛国的地理位置、协商与共识的传统治理方式、灵活与实用的政治制度以及循序渐进地满足主要变革诉求，都是代表英国政体稳定的一些主要因素。但自1950年代后期以来，英国的政治模式就不断受到质疑。在二战结束后的大部分时间里，英国不得不面对国内经济相对下滑，内部要求政治稳定与社会和谐以及国际威望和对外影响力下降等现实，而调整其传统的政治模式。到1970年代，由于政界精英们长期没有兑现其对国民承诺的经济繁荣，引起了英国社会对政府立法能力的质疑，并导致思想对立的扩大化。因为各个政党在寻求彻底解决以往经济政策失败的原因上各执己见，拒绝了在二战后一度形成的政党共识与协商制定政策的原则。自1980年代初以来，人们对经济衰退的意识又变得模糊起来，至少从经济上讲已看不到衰退的迹象。像其他后工业发达国家一样，由于私有化的扩大、灵活的劳动力市场、私人房产和股东的增长，白领阶层的普及和妇女就业率的提高，英国的经济结构发生了较大变化。如果说在撒切尔夫人执政年代只是寻求经济和社会的变革，而托尼·布莱尔政府在20世纪最后几年则是在寻求改革宪法和提高政府的工作效率。

本章揭示英国的政治模式为什么值得学生去研究的理由，并对那些有助于形成英国现代自由民主政治制度的历史发展以及社会和地理等特征进行探讨。

英国的许多政治制度和政治实践都是经历过漫长的时期而逐步建立起来的。无论从国际抑或从历史的角度看，英国的政治经验都受到了广泛的赞同，尽管英国的国家荣耀并非总是像《爱丁堡周刊》于1807年指出的那样极其显赫：“所有文明国家的政府均可分作自由的和保守的两类，更确切地说，可以划分为英国政府和其他欧洲政府两类。”（Halevy，1924）本章试图说明英国的政治体制在某些方面为什么会被认为是成功的典范。

自18世纪以来，对英国政体的评判莫衷一是，或认为是宪政国家（法国启蒙思想家孟德斯鸠的观点），或认为是代议制政府（法国政治思想家托克维尔和英国政治社会学家白芝浩的观点），或者是政治平衡的一种特殊模式（美国宪政派作家的观点）。一些社会学和人类学以及历史学的专家学者对“英国的生活方式”常常赞叹不已。就连19世纪的马克思和恩格斯（两人都不赞同英国的资本主义或其政治体制）也将当时世界上第一个、也是最先进的工业化国家英国，比作是其他国家社会和经济发展未来进程的一个样板。

一些18世纪的观察家认为，英国1689年君主立宪制的逐渐确定似乎达到了这样一个政治平衡：政府的权力既得到了保证又要对议会负责，政府依据法律和惯例行政；在这种政治平衡下，公民自由比在其他欧洲大陆国家受到更好的保护。1776年美国独立战争结束后，美国仍然争取保留英国政治体制中被他们视为是精华的部分。1789年法国大革命所引起的政治动荡开创了一个新的政治模式，而这一模式又有悖于英国所赞成的那种政治模式。

框图1.1　1689年《权利法案》

1689年颁布的《权利法案》对1688年光荣革命引入的宪法改革给予了肯定，最终结束了君权神授之说并以君主立宪制取而代之。1685年查理二世的兄弟和继承人詹姆斯二世即位。他因奉行排他的天主教政策而遭到议会党人的反对和排斥（史称“宗教排斥危机”，1676~1681年）。詹姆斯二世利用他的至高权力，在一伙排斥异教的法官们的怂恿下，强制推行天主教，并歧视其他宗教，甚至不惜采取撤掉地方治安官，修改城市自治权力等过激措施。1688年一位天主教男性继承人的诞生，使人们对詹姆斯奉行的天主教统治将在其信奉新教的女儿玛丽即位之后很快就会结束的希望化为泡影。玛丽的丈夫是荷兰执政奥伦治亲王威廉二世，他也信奉新教。一些绝望的议会党人和政治领袖邀请威廉和玛丽前来英国继承王位，捍卫新教和保护英国人自古以来就享有的自由权利。威廉率兵登陆英格兰后，詹姆斯二世逃亡法国。这场革命几乎没有流血，只有1690年发生在爱尔兰的博因河战役是个例外。詹姆斯利用该地区的天主教势力企图复辟他的王位，但被威廉的军队击溃。“光荣革命”将皇室和国会的关系永久确定下来。它也为英国和爱尔兰的关系设置了一道永久的障碍，持续影响到300多年后英国与北爱尔兰的冲突。

自法国大革命那次历史事件发生以来，法国和英国就常常被作为政治体制发展的不同模式而相互对照：前者是在国王极端专制与政府极其软弱之间做出的选择，后者是君主和政府之间温和与平衡的产物；前者动荡不安，后者平稳安定。进入20世纪以后，很多欧洲国家都经历了各种不同的独裁和集权统治，使英法政治模式对其他国家都失去了仿效的吸引力。人们只要了解20世纪中意大利、德国、西班牙及日本所经历的变化多端的民主改革，就会意识到这些国家的模式缺乏竞争力。因此，学者们纷纷转向英国探究其民主政治如此稳定的奥秘，其稳定在很大程度上是得到多数人默认的。

英国或许是当今世界最成熟的20个自由民主国家之一（可以说有50年以上的历史）。这些国家既允许公众高度参与政治，又为反对党执政的机遇提供了制度化保障。在英美和西欧诸国，这种自由民主的政府一直居主导地位。在20世纪结束之前，与这种自由民主模式相对立的主要对手（即推行中央计划经济的一党制政府）已经完全动摇了。前苏联的解体和东欧国家相继实行竞选的结果，导致了民主国家在数量上的剧增。

一、英国模式

尽管英国当前的政治体制存在一些令人不满之处，但它仍然值得去研究。以下一些特点尤其值得关注。

1. 自17世纪后期以来，英国的政治体制一直是在维系政府权力与约束政府权力两者之间维持平衡。如何行使政治权力融合了这样两种理念，即既要承认政府握有被公认为是它所需要的强大行政权力，又要认同政府的权力也要受到种种约束。对政府权力的限制可采取众所周知的“游戏规则”的形式，诸如反对党在议会拥有批评政府的权力，大臣向议会负责并最终向选民负责的责任制，大臣之间自我约束的普遍意识，以及各种政治、社会和经济的制衡原则等。在秩序与自由之间，在政府的行政效率与政府的责任之间，存在着相互平衡的原则。

2. 第二个特点是英国政治制度的合法性。所谓合法性就是绝大多数民众对政府权力和服从政府管理规则的普遍认同。换言之，政府的合法性依赖于公众的信任。例如，政府必须依据法律和传统惯例行使权力而不能随意滥用，执政者必须通过公认的选举程序才能当政。作为规则，执政当局的合法性越大，其动用强制政策的必要性就越小。与许多其他国家相比，英国在20世纪中发生的政治暴力行为，其数量之少和程度之低都是显而易见的。对一个政权的服从程度取决于公民

的个人动机与对政府的支持这二者的结合，它包括个人习惯、遵守法律的意识、对民族和国家的忠诚程度、对自身利益的关注以及对强制措施的恐惧等。一个政府使得公民服从其管理的能力部分地依靠军队、警察和法庭对社会行使其强制性权利，然而，这种强制性权利在英国的政治体制下却很少运用，只有在对待爱尔兰问题上是一个非常特殊的例外。

框图1.2　权力制衡政府

行使广泛权力的行政长官是受立法机构制约的，而立法机构是由经选举产生的代表组成的，行政长官在行使权力时则要对立法机构负责。这种权力制约在现实中并非稳定可靠，它取决于不同的政治领导人对“游戏规则”（如宪法）的认知与服从的程度。政府当然必须获得下院多数的支持，加上议会至上的原则，这意味着政府首脑能够通过任何法律。

自由，以及对权力的制约，取决于：

- 反对党的制度化
- 大臣对议会负责的制度
- 政府协商形成共识的传统
- 敏锐和自由的媒体
- 自由与定期的选举

3. 第三个特点是英国取得了自1918年以来民主政治的长期稳定，尽管在经济和外交方面相对处于衰退中。而其他许多西方国家大都是在经济快速发展出现“奇迹”的背景下才取得了民主政治的稳定。西德尼·伯拉德（Sidney Pollard）在其所著《英国经济的消耗》一书中指出，唯一的“英国经济奇迹”就是它根本没有发生过（1981）。的确，英国的经济衰落始终是人们研究的案例，由此产生了大批文献，有学术著作，也有大众文学以及为数甚多的大学专题课程。

在英国历史上也一直有政治骚乱和暴力事件发生。如1640年至1649年间发生过激烈的内战，其结果导致查理一世国王被处决；1715年和1745年发生过詹姆斯党人叛乱；1830年、1848年及1914年均发生过武装叛乱的威胁；1918至1921年爱尔兰爆发过游击战争等等。然而，由于运气较好和判断准确，英国的政治制度得以保存下来，暴力事件始终没有成为英国政治生活的一部分（唯有北爱尔兰除外）。

4. 英国政治模式的发展历经千年的沧桑，是其第四个特点。在许多导致国家和民族分裂的关键时期，英国均能将危机化解于萌芽状态。英格兰的中央政权体制是盎格鲁撒克逊君主们早在公元10世纪就建立起来了，并于1066年后被诺曼人加以巩固。都铎王朝在16世纪建立了强大的君主政体。亨利八世于1534年与罗马教宗公开决裂，摒弃了罗马天主教对英国固有的宗教统治，建立起自己的英国国教。议会与国王的权力分享是在17世纪末以君主立宪制政体的形式加以解决的。这场“光荣革命”于1688年以和平方式取得了成功，当时的国王詹姆斯二世企图维护昔日的王权，在遭到强烈反对后出逃法国。英国由此建立了君主立宪制（或者说有限君主制），确定了议会的主权地位。英格兰于1536年正式接纳了威尔士，又于1707年联合了苏格兰，到1922年英国又好不容易地获得了对爱尔兰的统治地位。至此，英国的疆界得到了巩固和统一。

框图1.3　民族国家的特征

国家是一个组织机构。它拥有众所周知的领土并掌控本国的全部人口。其特征如下：

- 在本国主权**领土**范围内行使统治的能力：无论对内对外，国家都是最高权力机构；国家拥有自己的职业化军队以抵御或击退外部的侵略威胁，并拥有警察力量维持内部的法律与秩序
- 一个与宗教分离的**中央政府**
- 源于**税收**的财政资金
- 由带薪官员组成的中央机构，即官僚机构行使行政管理
- 公民有**效忠于**“国家的”政治机构亦即祖国的自我意识
- **代议制政府**；在国家机构中是否实行代表制（如代议制民主）是衡量一个国家政治“现代化”的公认特征之一。

二、延续与变革

英国的政治体制尽管在历史上发生过几次重大变化，但其核心部分的发展通常可用“渐进的”、“演进的”和“传统的”等词汇来加以形容。像君主和上院，以及习惯法和世袭贵族等早在民主机构产生之前就有的旧体制，非但没有被取消，反而一直保留下来并使之适应民主政治。1689年君主立宪制的确立在很大程

度上完全保留了英国传统体制的外壳，即使在政治体制已经完全走向民主化，在各专门机构之间已经完成主要权力平衡的过渡，以及在政府的职能作用已经完全形成之后，这个传统体制的外壳依然保留着。

英国的宪法从外表看是长期延续的，但是多年来其内部已发生了隐秘的变化……一部绵亘不变的宪法就像是一位老人身着他年轻时中意的时装；你看他的外表依旧，而你看不见的地方则完全变样了。

——沃尔特·白哲特（Walter Bagehot）：《英国宪法》

（伦敦丰塔纳出版社，1963年）

在17世纪的欧洲，一些专制君主为什么都要拥有强大的正规军队，其中一个理由是要防御其广大的疆土。然而，同样是这些军队，也可以被统治者用来（的确动用过）向人民强行征税，或是镇压那些对统治者的权力构成挑战的叛乱。在17世纪，这种诉诸武力强取豪夺的做法，对许多欧洲国家在其政治权力的集中化和建立国家的过程中来说是十分重要的。而在英国则恰恰相反，斯图亚特王朝因妄图走这条路而被推翻；查理一世多次谋取国王的绝对权力均遭到议会拒绝，最终在内战（1640～1649年）中逃亡；詹姆斯二世在1688年也遭到同样的下场。当时的英国就已经有严格的规定，征税和供养军队必须得到议会的批准。英国也不像多数欧洲国家那样，形成了权力过于集中的中央官僚机构。军队和警察的一些职能都留给了地方治安官（Justices of the Peace），这些地方治安官自认为是当地社区的成员，而不是中央政府权力机构的代理。在英国，人们在言论、结社及出版等方面享有相当大的自由权，有独立的审判员及陪审团等制度。

英国作为一个岛国的地理位置，也降低了其他国家对它造成的地缘政治威胁。英吉利海峡为英国南海岸与欧洲大陆之间提供了一道20英里宽的天然屏障。海军力量成为防御英国安全的关键，但很不适合用来对国内人民采取强制行动。与法兰西、普鲁士或俄罗斯相比，如果说为什么英国在18世纪能够以“低姿态”的国家形象取得发展的话，其岛国的地理位置无疑是一个重要的原因。

这里再次强调，将上述这些基本特征与许多其他国家相比较，就不难解释究竟是什么原因使得英国的政治体制得以延续。目前许多西欧和东欧国家的边界和宪法，都只是在1945年或之后才确立的。许多国家在1939~1945年期间，要么是被诸如苏联或纳粹德国所占领，要么就是遭遇军事惨败（如法国、意大利、德国

等）之后按照战胜国的批准重新建立其政治机构，而英国的政治体制则从未垮掉过。俄国的政治体制垮于1917年；德国垮于1945年；法国则分别垮于1940年和1958年。政治体制的历史延续性和适应变化以及从未经历过完全的体制创新，这些是英国政治发展的主要特征。这也应归功于英国执政的政治家们和政治机构的灵活性和工作效力。

一些历史学家坚持认为，一个国家承受的“负荷”或者它所面临的难题往往受制于矛盾冲突的时间性和紧张程度，尤其像保卫边界、增强对国家的认同感、树立中央政府的权威等基本问题。如果这些挑战或多或少地要同时面对的话，那么，权力、立法及合作等根本性问题便会同时发生，由此会对整个政治体制造成沉重的“负荷”。这是许多在1945年二战后取得独立的“新兴”国家所面临的命运。而英国在面对许多此类问题时则能够泰然处之，令政治精英们有时间从容应对，有条不紊地解决一个个难题。英国提供了一个低成本的政治现代化模式，即在实现政治体制民主化之前就已经取得了中央政府的权威和对国家的认同感。与英国相比，俄罗斯、意大利、法国和德国等国家在20世纪发生的政治体制变化以及从中汲取的政治教训均显得较为逊色。

三、代议民主制

英国走向代议民主制的道路同样是十分漫长的。如前所述，英国是欧洲大陆最早对君主政体的绝对权力实行比较有效抑制的国家。早在19世纪初，政府内阁就已取代了君主而成为实际有效的最高行政机构，并且确立了内阁对下院负责的原则。建立责任内阁制是英国代议制民主发展的核心。一旦议会取得了对政府的控制权，下一阶段的任务就是如何使政府能够代表国民。

尽管下院可以反映外界的公众意见，但它决不是一个经过民主选举而产生的机构：在1832年以前选举下院的选民仅占全部男性公民的5%以下。从1832年到1969年制定的一系列议会法案都是为了扩大选举权，直到今天所有18岁以上的男女公民事实上都享有选举权。1911年通过的《议会法》对抑制上院的否决权起了决定性作用，它规定上院对下院所通过的立法决定不能否决，而最多只能拖延两年。经选民选举产生的下院在议会中逐渐取得了对未经选举而组成的上院的控制权。进入20世纪后，随着选举权的逐渐扩大以及各个政党组织的出现，政府公务员队伍也不断扩大，许多高级公务员都自认为是公正的国家公仆，他们无党派之分地为当今政府服务。从本质上说，对议会负责的责任政府的历史可用所谓“宪

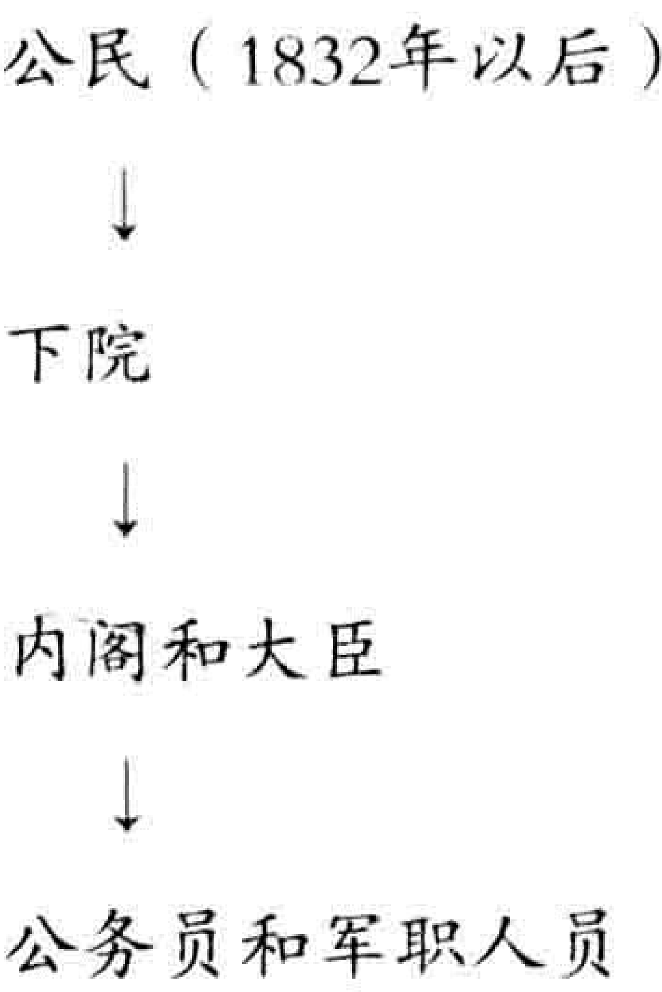
法自由观点”来加以囊括。尽管这个观点在某些方面是不适合的，但它对自1832年以来王室和上院的权力稳步地向下院转移的描述却是正确无误的。

框图1.4 宪法自由观点

按照传统的宪法自由观点，下院是最高政治权力机构，它有权组成并解散政府，有权通过任何法律，有权处理重大时事政治问题。而君主和上院的政治权力仅仅是象征性的和有限的。这种传统观念很少考虑或完全忽略政党、公务员、媒体、压力集团及公众舆论等方面所起的作用。

这种观点显然是受到A.V.戴西和沃尔特·白哲特等法学家著作的影响。他们二人曾观察到议会在所谓“黄金时代”（1832～1867年）在制定两个《议会改革法案》期间，下院的确拥有至高无上的权力，而当时群众性的、组织纪律严密的政党尚未崛起。

按照宪法自由观点，权力的民主链条应当如下：



与这个相当温和的解释相比，一个主要的例外就是对爱尔兰的限制（尽管这种限制是很重要的）。以信奉天主教为主的爱尔兰人在19世纪为脱离联合王国争取独立进行过长期斗争。这一主张虽然最终于1921年得以实现，但爱尔兰北部信奉新教的六个郡却依然被留在了英国。很多爱尔兰民族自治论者，无论是北方的还是南方的，都拒绝接受这一事实。但在1998年举行的全民公决中，其结果却是废除了爱尔兰宪法中有关北方六郡最终并入统一的爱尔兰的条款。北爱尔兰统一党的政治家们坚持北方六郡留在联合王国内的主张，并威胁如果按照此次公投结果北方六郡被迫进入独立的爱尔兰的话，他们就要举行武装起义。他们最终在全民公决中取得了成功，爱尔兰北南双方分治并存的局面好不容易得以继续。然而，北方的天主教派于1968年又爆发了抗议活动，从1969年以来爱尔兰和北

爱尔兰的准军事力量不断制造流血冲突。英国政府被迫于1972年对北爱尔兰实行直接管辖并在那里派驻军队以维持表面秩序。“爱尔兰问题”，就像英文里解释的那样，包含了宗教（新教对天主教）、民族（爱尔兰人对英国人）和国家（爱尔兰对英国）等种种分歧，这一冲突同时发生于多个范畴，是十分棘手的典型案例。英国虽然管辖着北爱尔兰六个郡（其中多数人是新教徒），但对大多数信奉天主教的爱尔兰人而言，这只是一种“缺少共识的执政”（Rose，1971）。长期以来，北爱尔兰统一党人对凡是涉及同都柏林“外国”政府或是与爱尔兰共和军（IRA）谈判的任何提议都予以拒绝，而主张民族自治的地方党派则坚持要有都柏林政府参与这些谈判。到1999年对立双方好不容易才达成停火协议，最终建立了由双方社区代表共同参政的治理方式，然而这一局面仅仅维持到2000年2月就又中止了。

四、社会结构

从罗马人、凯尔特人、撒克逊人、丹麦人到爱尔兰人以及非洲加勒比人，连续不断的移民浪潮使英国再也不是一个由单一民族组成的国家。但是英国的许多社会差异却相当细微，一些民族上的差异也从未转换为政治上的偏见。

- 英国的工业高度发达，从事农业的人口占就业总人口不到2%。英国的城市化水平也非常高，近三分之二的人口集中在六大集群城市。
- 有不足5%的人口是非白人血统，其中大部分移民来自英联邦的新成员国家，他们的后代绝大多数都是在英国本土出生的。
- 约三分之二的英国人皈依英国国教，大大高于非国教徒或天主教徒，后两者的比率分别为15%和10%。相关对比调查显示，大多数英国人的宗教情感比较淡薄，只有少数信奉伊斯兰教的穆斯林明显除外。
- 占英国总人口近六分之五的人居住在英格兰。

简而言之，从种族、语言、宗教及民族等角度看，我们会发现英国的社会差异反映在政治方面的非常有限。英国以城市人口为主，白人、盎格鲁人及英格兰人居压倒性多数。主张社会同族和强调社会阶层等级的，只是相对微弱的其他守旧分子。英国与具有“民族熔炉”之称的美国相比有很大不同。然而近年来英国已成为一个比较多元文化和多元宗教的社会。各政治党派、高级公务员及许多公共管理机构正面临着愈来愈大的压力，即要从各少数民族(以种族甚至性别等背景来划分)及北爱尔兰的不同教派中汲取新鲜力量。

英国的社会结构在历史上并非总是如此简单。以上所说的情况，准确地讲，只是在1922年当爱尔兰的26个郡脱离了联合王国之后才开始形成的。这次分裂的打击使英国的社会结构变得简单化了，把一个以农业为主、信奉天主教的爱尔兰人居绝大多数的地区从英国分离了出去，而爱尔兰的社会结构与英国本土又有着鲜明的不同。在1851年，尽管已经发生了多年的饥荒和大量居民外移，爱尔兰人仍然占到英国人口的24%（当时的英格兰人占61%）。国民人口的这一大变化对改革英国政治体制产生了巨大的压力。在当时几乎就可以形成多党制，因为在1880年和1918年，爱尔兰籍的议员在下院的议席就有80名之多。当时完全有可能成立正规的联合政府，建立一个比较具备地缘政治化的联邦制国家，甚至连要求有一部文字宪法和建立比例代表制的压力都不能低估。尽管这只是推理，但完全有理由设想爱尔兰从英国的脱离对英国传统的政治机构和价值观念的延续起到了有力的推动作用。爱尔兰与英国大陆毕竟有很大的差异，如经济比较薄弱，乡村习气比较浓厚，以及由强大的天主教势力所形成的地方文化。

五、地缘作用

尽管英国自1973年1月1日起就已成为欧共体的成员，然而大多数的英国人认为他们并不是欧洲人。虽然英国早已是北大西洋公约组织和西欧安全联盟的一个重要成员，但据相关调查显示，英国人的“欧洲人”意识较为淡薄，他们对进一步推动欧洲一体化(比如同意给欧盟组织授予更多权力)的抵触情绪，远比其他大多数欧共体成员国家要强烈。英国的老年人对欧洲的依附感相对比较弱，原因之一是，他们不像欧共体其他成员国中大多数中年人那样亲身经历过自己的国家遭受军事惨败或当过亡国奴。英国的案例表明，20世纪两次世界大战所造成的一个后果，就是使英国人民在心理上与其西欧邻国产生了隔阂。

我们已经注意到，大不列颠（英格兰、苏格兰及威尔士）的自然边界自1066年以来屡次护持英国免遭外来军事侵略，由此成为维系英国政体延续性的重要原因。当然，1930年代由于外国空军力量的不断壮大而逐渐削弱了英国作为一个岛国的安全基础。在其他许多国家，军事上的失败往往是导致革命或政权变更的催化剂。而在英国，军事胜利似乎仅仅是为了维护其政治体制的实质。英国在如此长的历史时期能够保持其领土完整，或许是促进英国人产生强烈的民族感，进而使英国的政治制度扎根于人民之中，从而形成一个政治环境较为宽松的社会的根本所在。像君主和上院，习惯法，缺少成文宪法及没有比例代表制等，是英国独

有的特点，而正是这些与众不同的特点使英国的政治体制“不同于”其他大多数西欧国家，无怪乎有人声称或解释英国是欧盟的一个“勉强的”成员国。

然而，在国际环境的不断影响下，英国还是发生了一系列政治和经济方面的变化。如1961年采用了法国式的经济计划，1965年从瑞典引入议会行政监察专员制度（或称为“议会专员”），并学习美国从立法上禁止在种族和性别方面的歧视。近年来在刑法和工作福利政策等方面的改革也都是效仿美国。一些国际组织机构，像国际货币基金组织、经济合作与发展组织等，以及一些国家的决策者论坛，都为英国提供了愈来愈多的跨国学习机会，了解国外更多的“好政策”。如今研究国与国之间“政策转移”的领域已变得愈来愈广泛。

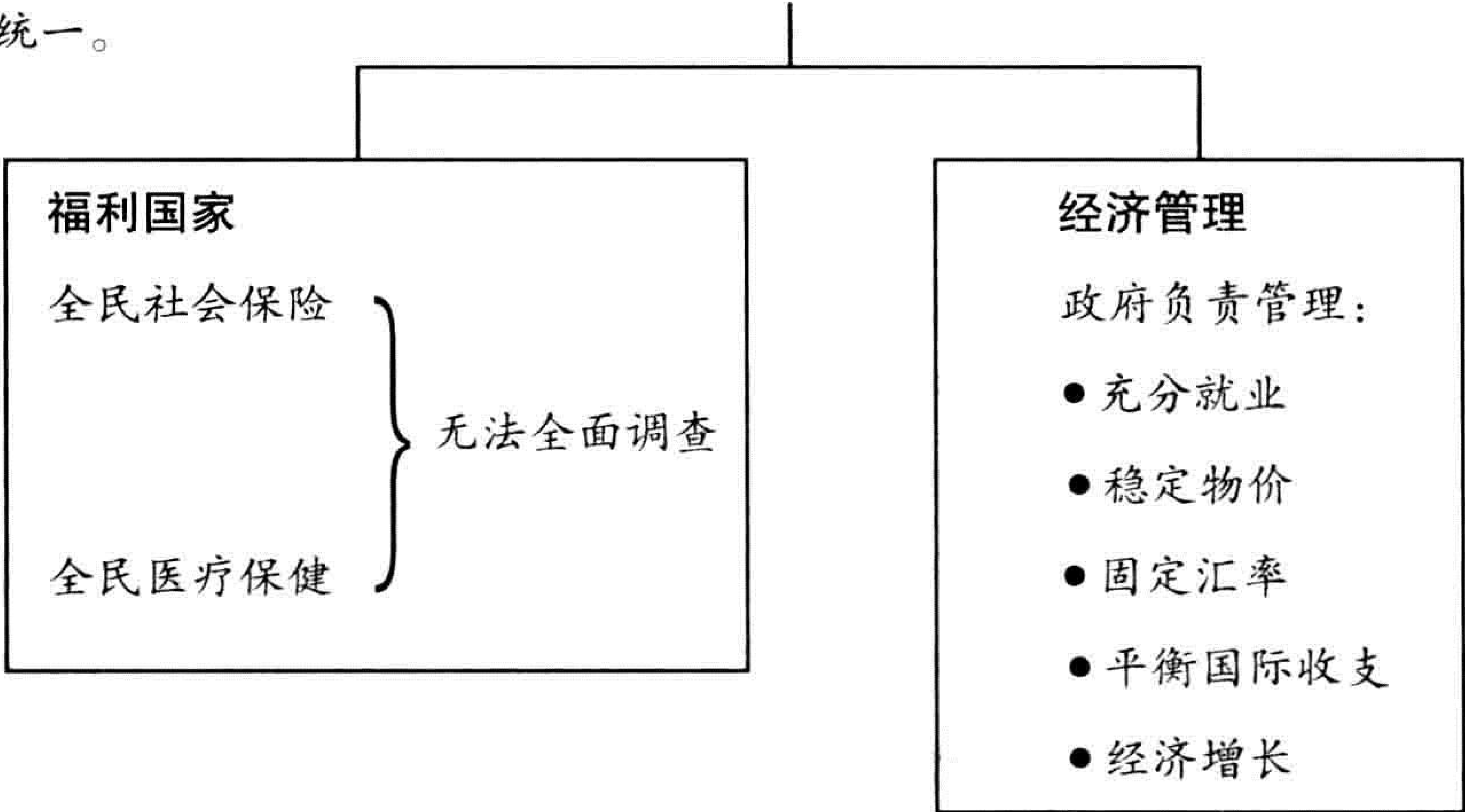
六、战后衰落

最近，那种认为英国政治体制是一个成功典范的观点已变得不怎么时尚了。自1970年代初以来，英国的政治体制就遭到了断断续续的批判（如果没必要说这些批判是持续不断的）。这类批判的意见集中于英国在二战后所面临的种种问题，尤其是在经济方面，包括一些明显的政策失误，以及对民主政治质量的忧虑。

这些不满情绪仍然是老调重弹。早在19世纪的后四分之一时间里，一些信息灵通的观察家就预言，按照当时工业发展的势头来看，德国和美国将很快超过英国。例如，在20世纪初，针对“国家效率”所展开的批评风潮，在1960年代得以重演，由哈罗德·威尔逊和爱德华·希思分别发起的“现代化”运动或“重建现代化”运动都遭到了很多指责。这两场运动的主题特别相似，两者都超越了政党界线。例如，这两场运动都是针对英国脆弱的经济、国际地位的下降、行政和经济高层管理的业余水准，以及缺少专家和精英等而提出了改革措施。对此，持批评观点的人分为了两派：一派是“耶利米派”（《圣经》中人物，犹太国的先知。——译者注），预见到英国将面临长期衰退的趋势；另一派是“务实派”，主张唯有改变人事制度，调整经济政策，改革相关机构，才能改进经济发展(Gwyn，1980；Weiner，1981；Barnett，1988)。

框图1.5　二战后至1979年间的政党共识

这期间各政党和政治精英们在制定涉及公众物质利益的政策方面达到了意见高度统一。



在外交政策方面也大都意见统一：

- 与美国保持特殊关系，参加北大西洋公约组织
- 对欧洲一体化的矛盾心理
- 掌握独立的核打击能力
- 接受大英帝国结束的现实

二战后英国国内的政治问题主要集中在经济方面。对战后历届政府在国际事务方面产生的“英国病”和对国内政策的批评大都是由于经济上的失败而加重。当然，这些经济上的失败只是相对的而不是绝对的。1945~1995年期间英国的经济增长率与过去两百年的任何相同时期比较仍然是最高的。在这50年间英国人的生活标准提高了两倍以上。而其周边邻国的经济增长率则更快，意味着这些国家公民的生活水准及其公共服务的质量均超过了英国。

1945年工党政府首次以议会多数执政。它宣布全面提高就业，创立国民保健署(National Health Service)，提出雄心勃勃的社会安全计划，对煤气、电气、铁路、煤炭及钢铁等公用事业实行公有制，并启动给予各英属殖民地独立地位的进程。这些政策为英国战后30年的政策确定了主要轮廓。当保守党政府于1951年重返执政时，它接受了许多工党的政策，在提高人民生活水平方面取得了稳步发展，因而连续赢得了1951、1955和1959年的三次大选 ，成为上百年来英国历

史上第一个连续执政三届的政党。而工党则由于受战时经济萎缩、经济控制过严，以及它所依赖的工人阶级人数锐减等困扰，不得不反思其推行的传统政策。直到1964年工党才重新夺回执政，并发誓要彻底扭转英国经济相对衰落的局面，但是仍旧失败了。工党推出的发展经济的“国家计划”被放弃了，英镑在1967年遭遇贬值，巨大的经济压力迫使工党放弃了许多它所制定的社会发展项目。

由泰德·希思领导的新一届保守党政府于1970~1974年间执政。希思政府下决心减少政府对经济的行政干预，鼓励自由市场经济。到1972年，希思政府却来了个180度转弯，对工资收入等劳资政策都采用了法律措施加以控制，给予政府更多干预工业经济的权力。其结果导致保守党在1974年大选中败北，其中很大一部分原因就是由于煤矿工人反对保守党推行的工资政策而举行罢工造成的。随后执政的工党政府（1974~1979年）也同样没有取得成功。究其原因，工党制定的反通货膨胀的工资政策最终导致了工党政府与工会组织之间的激烈冲突，引发了一个因罢工事件频仍而被称为是“不满的冬天”的时期（1979），使该政策归于毁灭。当时有些评论家认为英国的民主是一个“难以驾驭”的案例。

1970年代是对英国政治体制产生激烈争论和转变观念的一个重要时期。一些压力集团，特别是工会组织，显示具有特别强大的影响力。这期间经济上的相对衰落仍然持续着，一些政治家和政党纲领因难咎其辞也随之失败。两大主要政党接连丧失民众的广泛支持，两党间的政策分歧进一步扩大，以实用主义、彼此信任和相互妥协为特征的英国传统的决策方式仿佛已成强弩之末。

毫不奇怪，政治敌手之间对已经发生的是非功过的分析是截然不同的。1970年代后期和1980年代里，各种思想的辩论进入一个空前尖锐的阶段。保守党右翼大谈“社会民主的危机”或社会主义，坚持政府对经济的强烈干预，认为工会权力是不负责任的，个人税收的负担过重，以及政府的公共开支过大。他们坚持认为政府推行的一些政策削减了对经济增长的刺激，削弱了企业自由竞争的机制，破坏了社会节俭和个人自助精神，损害了政府的权威。社会主义派别则大讲“资本主义危机”的危害，认为资本主义体制已经不能够刺激经济增长，也不能公平有效地分配社会资源，并由此造成了大量失业。

这些党内和党派之间的争论以及对政府政策的唇枪舌剑一直持续到1970年代中期才趋于缓解，其结果是一个“保守的社会主义”或者说所谓共识政治的混合体占了上风。此后，那些对两大政党具有影响力的利益集团一直谋求突破自二战结束以来就以政党共识方式为主协商制定政策的格局，并竭力推荐以比较激进

的形式来替代已经“失败了”的政党共识。而工党则偏向于左倾，反对英国加入欧共体成员国，反对拥有核武器，并强烈要求扩大公有制和政府对私营企业的控制。撒切尔夫人执政的保守党政府则采用了一系列更加有利于自由市场的经济政策，公开谴责战后历届政府所遵循的政党共识原则。

撒切尔夫人政府在1979年和1983年的两次大选连任使战后政党共识的原则彻底崩溃（Kavanagh，1990；Addison，1994；Seldon，1994）。撒切尔夫人政府渐渐脱离了公有制的政策导向，明确放弃了充分就业政策，将国有企业统统卖给了私营部门，把税收负担的平衡从直接税转向间接税，对工会组织的运作采取了大范围的法律控制措施，结束了战后实行多年的与工会组织协商政治的做法，而通常鼓励以市场机制取代公营部门去解决经济问题。竞选的连续失败也迫使工党打破了其推行多年的一些旧政，于1990年代彻底放弃了社会主义。与此同时，工党接受了撒切尔夫人曾经采取的许多社会和经济政策，由此奠定了一些两党之间共同合作的基础。但是在个别方面，无论执政的是保守党还是工党都大大不同于各自的前任政府。像其前辈哈罗德·威尔逊和泰德·希思一样，托尼·布莱尔在执政的前两年里对宪法成功地进行了一些较大的改革（见本书第三章），并将这些改革披上了“现代化”的外衣。在“新工党”背后的强大推动力主要是由于工党想要迅速扭转其竞选败局的需要而产生的。在过去40年里，所有的反对党都承诺过要扭转英国国际地位的下降和国内经济的相对衰退，但无一成功。

框图1.6　当今英国政治问题

延续与变革，与时俱进与排除压力，对英国当今政治制度而言是一个持续不断的进程。当前英国所面临的主要政治问题或政治压力包括：

- 在一个后福利国家如何恰当地维系国家与公民之间的关系？随着福利成本的高涨，就业人员情愿为支付各种福利而缴纳更高的税收吗？人们担心生病和养老等精神压力会愈来愈大吗？
- 面对日益强大的市场压力，政府在经济调控上究竟应发挥什么作用？
- 如果英国接受欧洲进一步的一体化，那么作为一个独立国家的英国将何去何从？

英国的国际地位自1945年以来一落千丈。二战后英国一度被广泛认为是世界第三大国，这在很大程度上是因为它处于战胜国一方，而日本、德国和法国等潜

在的对手则都在二战中被打垮了。英国也是唯一参与政治“三连环”（丘吉尔针对保持英国与英联邦、英国与美国，以及英国与西欧之间三重关系所用之词）的国家。想要长期维持如此大范围的重任显然是不现实的。英国的人口与战后两个超级大国的人口总数相比，仅占其四分之一，英国的国土面积不及美国的得克萨斯州或加利福尼亚州。对其他国家而言，恢复经济并超越英国只是时间问题。然而，尽管英国没有像美国或前苏联那样成为一个超级大国，但它仍是一个相对的人口大国，其经济财富或国民生产总值（GNP）仍然居世界第五位。

二战结束以来，英国一直在迅速调整其作为一个中等国家的地位。随着英国允许印度、巴基斯坦和缅甸相继独立，大英帝国从1947年开始逐渐解体。从此后，有30多个英属殖民地相继获得独立国家的地位，其中大多数仍然参加了英联邦。英国放弃了一系列海外殖民地的权利，从各国撤回其军事力量。1997年英国同意将香港归还中国。尽管英国因为继续占有直布罗陀和福克兰群岛（即马尔维纳斯群岛。——译者注）而同西班牙和阿根廷关系相对持续紧张，这两个国家始终坚持对上述两个地区的领土要求。1982年英国派遣海军重新占领福克兰群岛（马尔维纳斯群岛），一度唤起了人们对昔日大英帝国的回忆。

与国内政策相比，英国的外交政策局限于这样一个范围，即政府的行动往往依附于其他国家和代理机构所采取或不采取的行动。如1956年埃及夺取苏伊士运河（导致最终收回法英对该运河的占领权），戴高乐将军分别于1963年和1967年两次否决英国申请加入欧洲经济共同体（EEC），1973~1974年阿拉伯原油价格飙升了四倍，1976年国际货币基金组织（IMF）对英镑汇率施以“援救”，以及1982年阿根廷突然夺取福克兰群岛（马尔维纳斯群岛）等外部事件，都对英国的国内政策产生重大影响。历届英国政府在制订经济、外交和国防政策时都必须同欧洲联盟（EU）、国际货币基金组织（IMF）、联合国经济合作与发展组织（OECD）、北大西洋公约组织（NATO）等国际机构进行大量的协调工作。加入欧洲联盟成员国的条件涉及对英国一些主权的正式限制，因为该组织条约对英国的国防、贸易和税收等政策均制定了一些必须服从的法律义务。或许有的观点认为，欧盟条约所制定的这些义务条款对一个独立的英国在制定经济或国防政策时仅仅是承认有这些限制而已。

七、结论

学习政治通常采取以下两种方式。一种是纯粹为了获得知识。比如，对不同

政府的比较研究可以了解它们的行政职能大体相同，只是在执行中针对的社会对象不同（例如，医疗保健服务在英国大部分由国家负责，而在美国则大部分以私人保险为主），或者是了解相同的政治机构在不同时期和不同阶段在运转上存在哪些差异。另一种学习则是出于为了汲取教训。譬如，借鉴其他社会之长或避其之短。而英国则是这两种学习方式的理想对象，可提供大量有关其“成功”的文字资料。研究政治的学者可以从英国的经历、处理主要问题的态度和轻重缓急等角度观察英国政治机构的作用和办事程序，从中汲取可供其他国家借鉴的经验。英国的两党制，谦让的政治文化，渐进的历史演变，政府解散下院的权力，君主有名无实的空权作用等，所有这些都被认为是英国式的促进国家政治稳定和提高行政效率的有效机制。

然而，从政治角度讲，任何问题的解决方案都不是永久不变的。近年来许多一度被人称道的英国政治特色又遭受到批评。要求变革以适应新形势的压力总是层出不穷，这些压力或来自国际势力，或来自经济发展趋势，或来自利益集团，抑或来自公众舆论，应有尽有。当一个国家的政治制度和习惯做法像英国那样已经被历史完全定型时，要顶住要求变革的压力或许是很困难的。这种长时期形成的政治制度和习惯做法往往会因为墨守成规而难以改变。自1970年代以来，要求变革以推动社会、政治和经济的发展或现代化的呼声一直是英国政治议程的一个核心内容。针对社会阶层分化、教育体制、产业政策、公务员制度及政治体制等方面提出的批评意见，人们大都认为这些方面的改革由于受到传统主义的太多压制而步履维艰。愈来愈多的舆论认为，传统的英国政治体制在许多方面已成为理想社会和经济发展的一个障碍。如今欧盟成员国中向英国民主政治看齐的国家已经寥寥无几。与之相反，一些要求改革选举制度、支持《权利法案》、赞成权力下放和成文宪法的国家都转向了欧洲大陆去寻找灵感。继前苏联解体之后，东欧各国领导人中鲜有效仿英国政治制度并从中汲取经验以建立新的民主架构的，尤其是英国的中央集权制度最不受欢迎。

在1980年代撒切尔夫人主政时期，她为英国的市场导向经济做了大量贡献，但在改革政治制度方面却少有建树。1997年当选的工党政府成为20世纪自觉发动宪法改革（工党喜欢用“现代化”一词来形容）的第一届政府。像撒切尔夫人一样，布莱尔对英国经济和社会中的许多传统势力也是置之不理。到2000年时英国的许多特点，包括议会至上和联合王国的持续独立地位等，都受到了公开质疑。

简括

1. 英国历来被看作是一个成熟和稳定的自由民主典范，至少自17世纪以来英国政治体制的演变从未发生过流血革命并避免了左翼和右翼思想的极端主义。
2. 政治体制取得了权力与自由之间的平衡：政府是强硬和高效率的，也是负责任的。
3. 除了北爱尔兰是个明显例外，英国政体的合法性是被广为接受的，高压政策在维持政治秩序方面所起的作用是微乎其微的。政治骚乱和暴力事件鲜有发生并被控制在最低限度。
4. 政治现代化的进程是循序渐进的。这可以解释为政治精英和政治体制能够成功应对政治变革的原因。
5. 君主和世袭贵族的权力是按照平稳过渡的进程逐渐让予下院的，成年人(18岁以上)普选制的扩大进程亦然。政府主要由下院议员组成并对下院和全体选民负责，其作用是以内阁的职能来体现的。
6. 这里所讲的民主的和平发展和对政府执政权力的普遍认同，对爱尔兰是一个例外。在爱尔兰，直到1922年以及在以后的北爱尔兰，有关的对国家认同感、国家地位和宗教信仰等问题一直争论不休，由此造成的恐怖主义活动和国家采取强制措施也是司空见惯的。
7. 英国是一个城市化程度相当高的国家，白人、英国国教和英格兰人都居压倒性多数。它证实了这样一个观点，即英国社会主体是单一的，按照经济能力划分的社会阶层和由政治因素导致的社会分歧都是以这种单一的社会主体为根源的。
8. 英国所处的岛国位置一直影响着并将继续影响该国及其公民与欧盟和国际组织间的关系。岛国的地缘状况是英国政治体制的发展有别于他国的一部分原因，并将继续使英国与其欧洲伙伴相隔离。
9. 二战后的最初一段时期，英国各大政党在制定政策和机构设置等方面的观点曾经是大同小异。各方都承认国家应对全体公民的福利和经济繁荣负责。
10. 与治理经济衰弱相关的各种政治问题是战后英国政治的特色。1970年代的经济衰退以及与工会组织的摩擦削弱了政府的威信。
11. 战后形成的政党共识局面到了1970~1980年代开始被打破。一些社会派别开始倾向于诉诸政治对抗，并逐渐抛弃传统的政治对话渠道与谈判解

决方式而采取单打独斗。

12. 各政党为寻求解决长期困扰的经济问题而被迫选择采取更加激进的、通常是以市场为导向的经济政策。
13. 在1990年代出现了一些新的政党共识的迹象，即承认政府推动经济繁荣和提高社会福利的能力是有限的。
14. 英国这个曾经享有“日不落帝国”称号的统治者不得不面对其帝国范围过大所带来的种种现实问题。前英属殖民地纷纷要求独立的冲击和殖民主义思想基础的动摇，迫使英国撤回其驻外军队并接受作为二流国家的地位。
15. 当今新兴的民主国家似乎已不大情愿仿效英国的政治模式。

大事记

1066年　诺曼人开始在英国建立中央集权的国家

1215年　《大宪章》以协商一致的文件承认：国王不得凌驾于法律之上

1485年　都铎王朝建立；开始形成对国家的认同感

1534年　亨利八世与罗马帝国决裂，并成为英国国教(圣公会)大主教

1536年　威尔士并入英格兰

1640年　国内战争开始

1649年　克伦威尔开始推行共和制

1660年　查理二世复辟君主统治

1681年　排斥议会危机

1688年　“光荣革命”

1689年　《权利法案》制定，君主立宪制开始实行

1707年　大不列颠与苏格兰签订联合法令

1801年　大不列颠与爱尔兰联合，联合王国形成

1832年　《改革法案》通过，英国民主进程开始

1854年　《诺思科特—特里维廉报告》改革行政制度，创立现代公务员制度

1867年　《改革法案》扩大选举权

1906年　妇女参政运动开始活跃

1911年　《1911年议会法案》确定了下院的主权地位

1918年　选举权扩大到所有21岁以上的男子和30岁以上的女子

1921年　爱尔兰创建独立国家；北爱尔兰保留在英国

1926年　妇女享有与男性平等的选举权
1945年　确定福利国家（政策）：政府负责国民的社会福利和经济保障
1949年　加入北大西洋公约组织，与美国建立特殊关系
1952年　伊丽莎白二世继承王位
1965年　创立议会行政监察专员公署
1970年　进入经济衰退的十年，英国政治体制受到质疑
1972年　斯托蒙特（北爱尔兰地方政府所在地。——译者注）议会中止，对北爱尔兰开始恢复直接统治
1973年　英国加入欧共体
1974年　以“谁统治英国？”为口号的二月大选开始
1978年　因罢工频仍而出名的“多事的冬天”
1979年　玛格丽特·撒切尔当选执政
1986年　英国签署《单一欧洲法案》
1992年　英国签署《欧盟条约》（《马斯特里赫特条约》）
1997年　“新的”工党以压倒性优势赢得大选。修改工党党章计划开始

作文／讨论题

1. 为什么说没有遭遇大范围的政治骚乱或暴力革命是英国取得政治制度现代化成功的原因。
2. 英国政治制度的现代化是一个成功的案例，对所有处于变革过程中的国家都具有汲取经验的意义吗？展开讨论。
3. 为什么有关英国政治制度的合法性在1970年代受到了质疑?
4. 英国与一个现代国家相比有何不同?
5. 为什么说经济问题对政治而言是至关重要的?

研究题练习

1. 尽管政治骚乱或暴力事件不是英国政治的主要特征，但也并非毫不存在。试举最近25年里发生的三个实例，简要讨论英国传统政治制度的合法性受到了哪些挑战。
2. 解释“主权”一词的含义。从过去25年中选择三个例子说明英国的主权是有所限制的。

第二章
还是联合王国吗？



↘导 读

联合王国是一个由四大民族构成的国家，其联合的本质体现在议会至上的宪法原则中，现如今联合王国正面临着挑战。英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰这四个地方的居民对联合王国的认同感各不相同，其政治机构互有差异，但各级地方政府行使的权力都必须从属于英国议会。联合王国不仅是一个多民族的国家，而且正在成为一个种族多元化的社会。尽管联合王国的构成是多元化的，诸如不同民族、种族及宗教的差异，但与其社会阶层的差异相比，这种多元结构的政治意义并不大，而工业革命以后社会阶层的巨大差异曾一度成为英国社会裂变的主要原因。

本章主要研究英国公民对国家的认同感、种族和社会阶层等问题，试图分析苏格兰和威尔士地方政治制度有何种程度的差异，探讨这些民族地区主张民族自治的观点以及中央权力移交后新设立的地方政府机构等问题。至于北爱尔兰，因涉及国籍、国家地位、宗教、政府强制措施及恐怖主义等一系列问题而比较特殊，是值得广泛关注的一个特殊案例。北爱尔兰问题的历史渊源、导致它难以处理的实质原因，以及政府采取的解决措施，包括已经提出的建议或试行的方案等，在本章中都逐一做了分析。在1950年代的移民大潮中，种族问题在联合王国具有较大的政治意义。本章分析了英国历届政府对移民问题所采取的应对措施，通过制定《移民法》、《种族关系法》等立法措施，争取种族和谐，限制移民数量，取缔种族歧视。此外，职业结构的变化和高等教育的迅速普及均对改变英国社会阶层的结构起到了实质性作用。

每一种政治制度都是在一定的社会环境中所孕育的，是历史、地理、经济和社会结构等综合条件的产物。本书第一章已经指出了英国政治体制的形成是由英国的历史发展、岛国的地理位置、人口的相对单一及经济的发展变化等诸多因素决定的。本章讲述的是英国人的国家意识、种族和社会阶层等问题。

一、联合王国

联合王国面积为24.3万平方公里，1997年时总人口刚好超过5900万。联合

王国四个民族的人口分布对其政治产生明显的影响。苏格兰人口为510万，北爱尔兰160万，威尔士290万，他们很难与拥有4920多万的英格兰人相匹敌。尽管中央政府将很多权力移交给了地方政府，但出于多重政治目的，英国社会仍然由英格兰甚至是伦敦占据了主导地位。

虽然联合王国还保持着一个联合国家的正式地位，但苏格兰目前拥有独立的立法机构——苏格兰议会，威尔士也拥有能够行使广泛权力的威尔士议会。从根本上讲，威斯敏斯特议会（即英国议会）仍然是最高权力机构，地方政府依旧由白厅（WhiteHall，英国伦敦市内连接议会大厦与唐宁街的一条街道，因附道设有国防部、外交部、内政部、海军部等政府机关，因此人们将白厅视作英国行政部门的代称。——编者注）委任的地方事务大臣控制。威斯敏斯特议会以往对全国各地的税收均采取垂直的垄断方式，宁愿给地方自治政府和非英格兰地区政府赋予更多的其他授权，也不愿意增加地方的税收权力；中央政府为各地申请增加教育和福利经费制定了统一标准；中央政府可以收回已经赋予地方政府的权力（如中央政府曾分别于1972年和2000年两度收回对北爱尔兰的管制权，对许多其他地方政府也都是长期如此）。然而，如今的联合王国已不再是一个完全统一的国家了(Bogdanor， 1999)。

框图2.1　联合王国：一个联合的国家

尽管联合王国是由四个民族组成的，但它的确是一个联合的国家。法律是通过威斯敏斯特议会和苏格兰议会颁布实施的。国家权力是通过伦敦行使的。各级地方政府行使的所有权力均由议会授予，同样也只能由议会解除。

例如：1921年的《议会法案》确定在贝尔法斯特的斯托蒙特堡设立北爱尔兰地方政府（亦称斯托蒙特地方政府），但在1972年，英国议会又下令中止斯托蒙特地方政府，恢复伦敦对北爱尔兰的直接管治。同样，根据《贝尔法斯特协议》，新的北爱尔兰议会于1999年获准成立，但是还未到2000年又再度被英国议会中止。

联合王国的统一模式与美国或德国那种联邦制国家有着明显的区别。联邦制国家对各级地方政府的合法权力和地位在国家成文宪法中都有明确的规定。而在联合王国，无论从法律还是宪法角度讲，议会才是至高无上的。

在1920年代，保守党和工党为了争得全面执政的权力曾一度加强了中央集权制和对各地的统一管辖。但这一发展趋势不是不可避免的。工党在此之前也主张

对不同民族实行地方自治，并且赞成市政社会主义，而保守党也曾支持地方政府有关限制中央政府对地方管辖权的要求。然而，当工党面对有可能成为执政党的前景时，它又转向权力集中的立场(诸如推行计划经济、对主要公用事业实行国有化，以及对国家资源的再分配等)而反对向地方移交权力(如地方与中央分享权力、由地方选择自治权力等)。对联合王国周边地区(以及工党控制的要塞地区)的经济援助往往是通过中央政府的财政拨款，而不是通过修宪赋予地方更多的自治权。

图2.1　联合王国：英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰（总人口5900万，面积9.3万平方英里）；大不列颠：英格兰、苏格兰和威尔士

苏格兰和北爱尔兰长期以来拥有自己独特的政治机构。早在1972年以前北爱尔兰在斯托蒙特一直没有自己的独立议会，是一个典型的和不成功的地方自治案例，而苏格兰则是到1970年代才成为一个棘手的问题。苏格兰、威尔士和北爱尔兰在政府内阁中都有各自的大臣；在苏格兰和威尔士都有各自独立的地方政府体制。在苏格兰获准成立地方议会之前，英国议会是通过苏格兰事务委员会处理有关苏格兰的法律问题，非苏格兰籍的议员很少愿意干预该委员会工作。威尔士事务部和苏格兰事务部主要负责与白厅中央政府各部门沟通以争取中央政府的援助资金。

英国政府在处理联合王国各民族之间的关系上从未有过长期一致的观点。1992年以来北爱尔兰的地方自治政府就被中止，直到1999年一直由伦敦的中央政府直接管辖。然而在1974~1979年间工党政府已准备将自治权重新移交给经过直接选举而产生的苏格兰和威尔士议会。英国各政党目前已经接受了这样一种观点，即北爱尔兰在未来某一个时间，只要绝大多数人愿意，就可以脱离英国并加入爱尔兰共和国。但在苏格兰和威尔士问题上，分离主义和联邦主义两派的观点均遭到了拒绝。

苏格兰和英格兰作为两个独立的王国在同一个君主统治下共同生存长达一个世纪，直到1707年苏格兰与英格兰和威尔士合并。苏格兰的并入导致成立新的大不列颠议会，其中苏格兰籍议员明显是少数。但是苏格兰仍然保留着自己的法律制度、苏格兰教会和许多其他民族机构，所有这些为苏格兰提供了一整套可称之为“苏格兰式的政治体制”(Kellas，1989)。英国政府自1885年以来就设立了苏格兰事务部，该部大臣自1895年以来，除了战争年代，一直是英国政府的内阁成员，其总部设在爱丁堡。苏格兰事务部主要负责卫生、教育、住房、经济发展、农业及一些与内政部相关的事务。尽管中央政府允许苏格兰在执行国家政策上可以根据苏格兰的实际情况加以调整，但决定权仍然由伦敦掌握。工党政府于1978年通过了旨在建立经选举产生的苏格兰议会的法案，苏格兰事务大臣对苏格兰议会负责，并负责处理原先由苏格兰事务部管理的事务。针对苏格兰国民党人要求独立的呼声，工党政府准备将一部分权力移交给地方，作为成立新的苏格兰议会的一个折衷方案，并准备授予新议会一部分立法权力。这一计划在1979年举行的苏格兰全民公决中由于没有得到有效多数而归于失败。

框图2.2　关于权力移交的两次全民公决(1979年、1997年)

1978年制定的《苏格兰法案》和《威尔士法案》为在这两个地区分别设立地方议会提供了法律依据，但必须在全民公决中获得40%以上选民的赞同才能生效。虽然这次全民公决是在苏格兰举行的，但其结果却是投赞成票的选民远没有达到法律要求的40%。

1979年公投结果：

	赞成权力移交的	反对的
苏格兰	33%	31%
威尔士	12%	47%

1978年制定的这两个法案均被废除。1997年为成立苏格兰议会和威尔士议会又重新制定了新的法案，并提交全民公决通过。

1997年公投结果：

	赞成权力移交的	反对的
苏格兰	74%	26%
赋予地方税收权力	63.5%	36.5%
威尔士	50.3%	49.7%

在1980年代，威斯敏斯特议会把向地方移交权力完全排除在议事日程之外。撒切尔夫人强烈反对这一主张，民族党人势力的影响此时也显得黯然失色。工党尽管仍然赞成权力移交，但已逐渐失去兴趣。在这些年间苏格兰与英格兰的距离感却仿佛拉长了。尽管保守党在苏格兰的支持率很低，但他们在议会仍占有绝大多数的优势，其原因就在于他们在英格兰的选举中总是居主导地位。久而久之，保守党政府在苏格兰人眼里逐渐被视为是英格兰人的政府。令苏格兰人感到受辱的一个典型例子，就是保守党政府于1989年决定先在苏格兰实行很不得人心的人头税，这项税收政策一年之后才在英格兰和威尔士执行。根据1991年的一项民意调查，有三分之一的苏格兰人赞成完全独立，40%的人支持权力移交，只有20%的人同意维持现状。

威尔士自1536年被英格兰吸收以后事实上就一直是英格兰管辖的一部分。英国政府于1964年设立了威尔士事务部；威尔士事务大臣为政府内阁成员，其权限范围与其同僚苏格兰事务大臣大体相同，只是其重要性略为逊色。进入20世纪以后，威尔士与英格兰的政治分歧主要表现在威尔士对自由党和工党的有力支持，

而并非支持保守党。在1979年赞成权力移交的全民公决中，支持威尔士党的选民仅占10%左右，这说明威尔士党的政治势力很弱小。威尔士党的政治主张主要集中在文化和语言等方面，而目前讲威尔士语的人与1901年时相比，人数已从二分之一减少到五分之一。

地方自治的实行

在1980年代后期，工党和自由民主党及一些利益集团组成了苏格兰制宪大会，筹备设立新的苏格兰议会。新议会将拥有税收和财政支出等权力，并将经过比例代表制选举产生。保守党和苏格兰国民党人故意没有参加这次制宪大会，因为他们拒绝接受权力移交，认为这是一种折衷方式，他们更倾向于要么维持现状，要么完全独立。在1992年和1997年两次大选中，以下三种选择集中代表了各政党的目的。

第一种选择是维持宪法的现状或稍加修改。保守党坚持反对权力移交，认为这将是滑向危险陡坡的第一步，或者换个比喻，是“特洛伊木马”，最终将导致苏格兰的完全独立和联合王国的分裂。保守党的这一立场只不过强化了它在许多苏格兰人心目中作为英格兰人或外侨人政党的形象而已。

第二种选择是支持苏格兰在联合王国主权下的高度自治。工党和自由民主党均主张改革中央与地方的权力关系，这对承认苏格兰的特殊性和维护联合王国的统一都是必要的。自1974年以来历届工党政府都在其竞选声明中承诺给予苏格兰自治权力，并且在1997年大选准备期间成立的自由党与工党宪法改革委员会上，此项承诺也获得了批准。

第三种是苏格兰国民党人所做的选择。他们要求完全独立，把支持权力移交仅作为获取完全独立的一个临时跳板。苏格兰国民党人声称，一旦在议会获得多数，他们将就独立问题举行全民公决，如果成功的话，他们将开始与威斯敏斯特议会谈判，争取脱离联合王国。

苏格兰民众在1992年和1997年两次大选中对这三种选择的支持率可以从表2.1中得知。到1997年时，选择维持现状亦即持保守党的立场者，已遭受到重创，其支持率在苏格兰选民中不足五分之一，在保守党议员中已经没有苏格兰人。从整体上看，支持权力移交的人明显占绝大多数。然而，值得注意的是，有关调查显示，权力移交对苏格兰选民并非是最重要的问题，他们对社会和经济问题的许多看法与英格兰选民大体相似。

工党为赢得1997年大选对其权力移交的计划在细节上做了修改，是因为受到保守党政府调整未来公共支出和所得税等政策的影响。根据托尼·布莱尔首相的承诺，在工党领导下成立的新苏格兰议会在其第一届任期之内将不会增加所得税。布莱尔将拟定成立的新苏格兰议会所掌握的财政权力视为只有一个英格兰教区那么大，他的这一比喻的确激怒了许多苏格兰人。

表2.1　1992年、1997年大选公众对三种宪法改革选择方案的支持率（%）

	1992年	1997年
赞成维持现状（保守党）	25.6	17.5
赞成权力移交（自由党—工党）	52.0	52.6
赞成独立（苏格兰国民党）	21.5	22.1

工党在执政期间迅速拟定了关于设立新的苏格兰议会的《白皮书》。其中明确承认苏格兰为一个国家，并授权新苏格兰议会行使原先授予苏格兰事务大臣所行使的各项权力。这些权力包括教育和培训、环境保护、农业、渔业和林业、住房、法律与秩序、犯罪与治安、地方政府、卫生医疗及大部分地区交通等。新议会还有权对所得税的税率作3%以下的调整，尽管此项权力在第一届议会任期内没有获得授权（Mitchell，1999）。苏格兰的行政首脑将由第一大臣（First Minister）担任，对苏格兰议会负责。新议会将由129名议员组成，其中73名按照议会选举方式从现行的73个选区根据“谁得票多谁当选”的原则（亦即简单多数选举制。——译者注），另外56名则从各地区、各政党得票率最高的候选人中产生，以期更接近比例选举制的结果。

1997年9月苏格兰就以下两个问题举行了全民公决：（1）是否设立新的苏格兰议会；（2）新议会是否可以拥有调整税收的权力。投票结果显示支持与反对权力移交的比例已从1979年的几乎一半对一半变为3：1，支持新议会并赋予它税收权力的人明显占了大多数（见框图2.2）。自1979年以来公众舆论愈来愈倾向于苏格兰设立自己的议会，对伦敦保守党政府的管制越来越不抱幻想。苏格兰工党现在团结一致支持新议会，而工党本身在英国议会中也占有大多数席位。因此

人们期望通过比例代表制取得以下效果：

首先，比例代表制有利于那些愿意与其他政党协商并且组成联合政府的政党，因为没有哪一个政党能够在议会中占有绝对多数的议席。在1997年大选之前和大选期间，工党和自由民主党在促使议会通过《苏格兰法案》以及在此后的全民公决期间都曾携手合作过。

其次，比例代表制使苏格兰国民党（唯一支持苏格兰独立的政党）想在议会中赢得多数议席并开启争取独立的谈判变得更加艰难。

威尔士要求权力移交的一揽子方案（被称为“威尔士之声”）与苏格兰相比显得颇为温和。有趣的是，这个方案并没有将威尔士称为是一个国家。它所建议的新威尔士议会只拥有二级立法权力，没有调节税收的权力，只是单纯的下放行政权力。新议会的60名议员将像苏格兰那样按照“增补议员制度”选举产生。在1997年9月的全民公决中该方案以50.3%比49.7%的微弱多数险获通过。

1999年5月，苏格兰和威尔士分别举行地方议会选举。没有一个政党在这两个地区的选举中获得绝对多数。在苏格兰议会选举中，58%的得票结果使工党成为第一大党，赢得53个选区议席和3个地区议席。苏格兰国民党获得7个选区议席和28个地区议席。保守党获得18个议席，均为地区议席；自由民主党占有17个议席。在威尔士议会选举中只有45%的选民参与，工党以28个议席成为第一大党，威尔士党赢得17个议席，保守党和自由民主党分别获得9席和6席。

这两次地方选举导致英国议会选举出现了不同的党派阵容。工党在这两个地区成为第一大党乃是预料之中的，而民族党在威尔士沦为反对党则出乎许多人的预料。从根本上讲，这两个地区在议会选举之后所面临的选择，就是要在赞成维持现状与支持更多自治权和独立的各党派之间做出决定。而民族党在这两个地区均成为最大的反对党。

在苏格兰，由唐纳德·迪尤尔出任由自由党和工党联合组成的苏格兰议会第一大臣，两党就合作条件达成了一份长达20页的协议。其中最主要的谈判障碍之一是自由民主党执意要取消苏格兰大学生本地就读的学费。两党最终同意将此问题提交一个专门委员会商讨。在威尔士，由工党组成了一个少数派执政的首届议会。

1999年7月，威尔士事务部和苏格兰事务部将各自的权力正式移交给两地议会，其结果对英国下院产生了重要影响。下院设立的苏格兰、威尔士和北爱尔兰三个最高协调委员会被相继撤销。下院议长可以将有关问题交给苏格兰和威尔士

事务大臣处理，后者直接对当地议会和第一大臣负责。对苏格兰、威尔士及北爱尔兰地方权力的成功移交提醒人们英国政府体制的灵活性和目前联合王国各民族之间错综复杂的相互关系。联合王国各地方政府的体制不尽相同，各地采取的比例代表选举制也有差异。苏格兰议会拥有基本的立法权力和对所得税的一定控制权力，威尔士议会则没有这两项权力。至于北爱尔兰议会虽然拥有基本的立法权力，但在边界问题上仍然要服从联合王国的授权，也必须同爱尔兰政府协商。目前存在的主要问题有：

1. 这种新体制是否鼓励政策创新（如取消苏格兰学生在本地就读大学所要直接交纳的学费）和政治手段的变换（例如自由党和工党在苏格兰地方政府的联合执政及其党内的讨价还价）？托尼·布莱尔一直把权力移交说成是英国宪法现代化的一个关键因素。然而，在过去30年里无论是工党政府还是保守党政府在行动上都是在加强议会的中央集权，例如在威尔士第一大臣人选问题上，伦敦就竭力插手当地议会选举，扶植布莱瑞特·阿伦·麦克尔作为工党的候选人。这与英国政府强调多元化和权力移交形成了鲜明的对比。

2. 新体制能否保持稳定或向不同方向演变（比如是否导致苏格兰的完全独立或者使威尔士议会获得基本的立法权力）？工党采纳权力移交的建议在很大程度上是为了维护联合王国的统一，但北爱尔兰并没有放弃脱离联合王国。现在还很难表明非英格兰地区目前在选举、财政和政治等方面所享有的特权是否合理。根据法律规定，苏格兰和威尔士在英国议会中议员的最低人数始终是得到保证的，与这两个地区人口的多少并无关系。但苏格兰选区与英格兰选区相比，每个选区合格的选民人数平均要少大约1万人。其结果是苏格兰（目前拥有自己的议会）在英国议会的议员人数反而多出约14名。这一问题现已提交“选区边界事务委员会”协商处理。

根据所谓“1976年巴尼特方案”（以当时工党的财政大臣乔尔·巴尼特的名字命名），联合王国今后给各地区的财政拨款将以各地人口的多少作为部分依据，而过去对苏格兰和威尔士的财政拨款只是考虑两地的需要量较大。这个方案迄今未作改动，尽管非英格兰地区的人口相对减少，苏格兰的经济发展（以人均GDP统计）比东北和西北地区要繁荣得多。据统计，在政府的公共开支中按人口平均苏格兰人比英格兰人要高出20%~25%。实行权力移交之后，这方面的差别将更加明显，也更难以证明其合理性。苏格兰和威尔士在下院的议席之多与其人口不成比例；英国纳税人给予它们的实惠明显过多。

3. 所谓“西洛锡安问题”（由时任负责西洛锡安、现负责东洛锡安事务的工党议员塔姆·戴利埃尔命名）究竟是什么？目前苏格兰议员对英国事务有表决权，但议会议员对爱尔兰事务却没有表决权，而要由现在的爱尔兰议会（相当于省一级议会）表决。有批评意见质疑，是否有关英格兰和威尔士事务的表决权也应当分别限定给英格兰（及威尔士）议员。这种进进出出的解决方案将导致产生不同类型的议员。

尽管权力移交将导致完全独立，但解决这个问题的可能性还是有的。《苏格兰法案》明确规定英国议会保留处理苏格兰所有事务的权力。用弗农·伯格丹诺的话来说，权力移交“纯粹是权力的代表从政治机构的最高层转向下一层”（1999）。从理论上讲，中央有权收回其各项权力，就像它在1972年和2000年曾经两次中止斯托蒙特（北爱尔兰）议会那样。然而政治现实却是，中央政府很难阻止被苏格兰议会所通过的立法，因为这样做往往给苏格兰民族主义者授之以柄。权力移交和联邦制是有差异的。在联邦体制下中央和地方政府的权力和职责是分享的，在宪法中会有明确规定，并且只能按照宪法制定的程序进行修改。

二、爱尔兰问题

北爱尔兰问题是长期以来对英国政治体制构成假设的诸多挑战中最为突出的一个，其严重性还不仅限于涉及政府的权威。尽管爱尔兰于1801年就并入了联合王国，但目前的边界直到1921年才正式确定下来。北爱尔兰是在武力的威胁下于1922年从爱尔兰划分出来的。由南方大部分信奉天主教的26个郡组成了新的爱尔兰国家，而北方以信奉新教为主的6个郡则被留作联合王国的一部分。从那时起，许多爱尔兰天主教徒和几乎所有新教徒之间针对效忠于爱尔兰共和国还是效忠于英国皇室的冲突就持续不断，并形成各自独立的亚文化群。在北爱尔兰，新教与天主教的比例是2∶1，但在爱尔兰国家里新教徒则明显成为少数民族。许多爱尔兰人加入英国后有“上当”的感觉，期待着最终与爱尔兰国家合并，而在北爱尔兰的新教徒则始终感觉受到来自南方的威胁。

北爱尔兰与大不列颠内陆在地理位置上的分离状况以及北爱尔兰问题的特殊性，使它在很多方面都显现出“非英国化”。许多有关过去50年里对英国政治的评论，如政党共识、法律规则、政治宽容、世俗主义、划分阶层选举等，都很难适应北爱尔兰。然而，自1960年代后期以来，北爱尔兰地区与英国政治家的关系变得日益重要和让人伤脑筋。其中一个原因是北爱尔兰发生的暴力活动已在

国际上臭名昭著；另一个原因是，从表面看要找到一个令新教徒和天主教徒双方都能接受的“解决方案”似乎是不可能的。对诸如爱尔兰与联合王国的边界划分、对英国的国家认同感、英国统治的合法性等根本性问题的争论更是难解难分（Whyte，1990）。

框图2.3　英国与北爱尔兰关系主要大事记

1920年	议会通过《爱尔兰政府法案》，签署《英爱条约》（1921），爱尔兰分治
1921年	北爱尔兰省成立，并设立地方议会（斯托蒙特议会）
1922年	统一党开始控制北爱尔兰政治事务，一直持续到1972年
1968年	“麻烦”开始升级，天主教徒要求平等权利，爱尔兰共和军采取恐怖行动
1969年	英国政府卷入冲突，在贝尔法斯特和伦敦德里派驻军队维持和平
1972年	斯托蒙特议会被中止，中央恢复直接管制
1974年	建立地方分治机构，遭到佩斯利领导的民主联盟党和北爱尔兰效忠派工人理事会的强烈反对
1985年	《英爱协议》签署，承认在寻求和平解决北爱尔兰冲突中两国政府应协同发挥作用
1993年	发表《唐宁街宣言》
1994年	开始寻求和平解决冲突，北爱尔兰共和军宣布停火
1996年	停火协议中止
1998年	《（耶稣受难日）星期五协议》签订，北南双方分别举行公投，选举新的议会
1999年	恢复北爱尔兰地方议会，北爱尔兰统一党勉强接受北爱尔兰共和军以解除武装为合作条件
2000年（2月）	北爱尔兰共和军拒绝解除武装；地方自治再次中止

在信奉天主教和新教的两大社区之间，由于民族和宗教对抗所造成的苦难旷日持久和愈加严重。信奉天主教的爱尔兰曾经拒不服从亨利八世的新教改革。在近两个世纪的时间里，爱尔兰一直对英国的安全构成威胁，因为当时敌对的法国

或西班牙都有可能利用爱尔兰对英国的不满情绪。爱尔兰自治同盟(或者叫高度自治)作为一个政党形成于19世纪，主张争取更大的自治权力。在19世纪末有80多位民族党议员威胁说，如果他们成立自治政府的要求得不到批准的话，他们将使议会陷于瘫痪。自由党政府打算同意授权给爱尔兰，但遭到保守党和北爱尔兰新教徒居民的强烈反对。《爱尔兰自治法案》最终获得议会通过并于1914年开始生效，尽管北方对此曾发出武力威胁。



图2.2 爱尔兰划分地图：根据《爱尔兰政府法案》（1920）和《英国—爱尔兰条约》（1921）划分

第一次世纪大战结束后，《爱尔兰政府法案》（1921）将爱尔兰一分为二，并给予北南双方自治权。具有讽刺意味的是，北方的新教徒虽然接受了《自治法案》，但却把它作为反对从联合王国分裂出去的一项保证，而不是迈向独立的一步。然而，由于发生了反对联合王国的武装暴动及游击战争，《自治法案》遭到了拒绝，最终导致英爱双方于1921年签署了协议，将爱尔兰自由邦作为一个自治领留在英联邦内，一直保留到1949年。但爱尔兰逐渐转向共和制，最终在1949年脱离了英联邦。北爱尔兰则被给予成立独立议会并实际控制了对英国其余各地

都没有影响的全部行政权力。而该省的公务员则保持与英国其他各地之公务员的同等待遇。

由北爱尔兰统一党居主导地位的斯托蒙特议会，由于在住房和就业等问题上系统地推行歧视天主教徒的做法，导致中央政府的权力下放逐渐失去了信誉。许多统一党党员都是反天主教的橙带党（爱尔兰新教政治集团，原名奥伦治党。——译者注）成员。直到1969年以前历届英国政府都对斯托蒙特地方政府持听之任之的态度。1969年英国政府开始干预北爱尔兰，以恢复因天主教徒反对政治和社会歧视而发生的暴力抗议以及新教徒以牙还牙的报复行为而陷入混乱的法律与秩序。英国政府采取了各种改革措施，逐渐在爱尔兰省发挥愈来愈大的作用。最终于1972年中止了斯托蒙特议会及其行政权力，对北爱尔兰行使直接管制。英国在北爱尔兰的驻军从未阻止过两大教派之间不断升级的暴力冲突，也没有能防止恐怖主义活动在英国大陆的蔓延。自1969年以来因暴力冲突而死亡的人数已经超过5000人。

框图2.4　“不列颠抛弃法律规则”行为记录

英国人一向以其协商为本的政治文化和侥幸清白的人权记录而自豪。只有英国和爱尔兰的历史关系与英国自我标榜的形象名不副实。

- 1919～1921年：臭名昭著的“黑棕”警察（英国在爱尔兰雇佣的专门镇压共和军的辅助警察，因衣帽颜色而得名。——译者注）几乎肆无忌惮地残酷镇压共和军和反叛的爱尔兰人。工党爱尔兰事务委员会在1921年的报告中指出，“所有镇压行为都是以不列颠的名义进行的，它使整个世界都对英国嗤之以鼻”。
- 1922～1972年：历届英国政府对大多数北爱尔兰清教徒在政治和经济上歧视少数天主教徒的行为置若罔闻。
- 1971年：英国驻军因为虐囚事件受到指控，爱尔兰共和国政府将英国告上欧洲人权法院。该法院做出裁决（1978），认为英军的审问方式没有构成酷刑拷打，但囚犯确实受到了屈辱和非人待遇。
- 在过去30年里，北爱尔兰在享受公民自由权利方面始终是一个例外。该省公民所享有的权利与英国其他各地公民相比受到很多限制。根据1973年颁布的《北爱尔兰紧急权力法》和1974年的《防止恐怖活动法》，允许审判可以不设陪审团，并允许警方对恐怖嫌疑犯不经指控就可以逮捕并拘留七天。1988年北爱尔兰还取消了被告可以保持沉默的权利。
- 1988～1994年：禁止对恐怖分子及其代言人进行广播电视采访。

历史遗留问题、宗教冲突和国家认同感是北爱尔兰政治有别于英国政治的突出特征，也是对英国政治文化一般性解释的一个例外。在英国，宗教的政治意义微乎其微，但在北爱尔兰，却是宗教主宰着政治生活。直到1995年初，尽管英国在北爱尔兰驻有重兵，但骚乱、暗杀及恐怖活动几乎每一天都在发生。的确像一位评论员所述，联合王国不过是“相当于一个国家”，或者说“除了北爱尔兰，联合王国才是一个国家”（Rose, 1982）。这种说法是有充分理由的，因为英国政府缺少一个相当大的少数民族的支持，它对北爱尔兰的统治受到公然蔑视，它没有垄断北爱尔兰的力量，英爱边界也缺乏安全。1922年以前爱尔兰的历史遗留问题和在过去25年里英国在阿尔斯特（北爱尔兰的口语称呼。——译者注）所面临的挑战都显示出英国迄今在处理北爱尔兰宗教冲突中远没有比其他任何国家更加成功。

北爱尔兰问题令历届英国政府紧张头痛，相关的军费开支和财政支出相当庞大，不断地损害英国作为民主政治标准的威望及其法律的作用。爱尔兰分治是一个失败，而直接管制也一贯被视为是一个过渡（尽管到1995年已经实行了近30年）。但是过渡到什么程度呢？主张北爱尔兰完全独立的思想迄今也难以吸引足够多数的支持；如果新教徒与爱尔兰共和军准军事组织发生武力冲突的话，战火也许就会蔓延到整个爱尔兰，甚至波及大不列颠各个地区。重新分治，或从边界再度撤回驻军以建立更加和谐的天主教徒与新教徒和睦相处的社区，则可能需要大量的和难以接受的人口流动。新教徒关于恢复多数统治的要求一直遭到英国的拒绝，理由是除非少数人的利益得到令人满意的保护，而这些保护却常常被统一党政客们拒之门外。

框图2.5　有关爱尔兰的政治术语

Eire	盖尔语对爱尔兰的称谓，通常指爱尔兰南部
Irish Free State	爱尔兰自由邦（1922～1949年），在爱尔兰南方
Irish Republic	爱尔兰共和国，成立于1949年
Ulster	厄尔斯特，昔时为爱尔兰一省，由爱尔兰西北九郡组成，通常指北爱尔兰
Northern Ireland	北爱尔兰，指厄尔斯特地区中的六个郡，为联合王国的组成部分
Dail	爱尔兰南部议会之称谓
Stormont	斯托蒙特，北爱尔兰旧议会（1922～1972年）

IRA	爱尔兰共和军的缩写，准军事恐怖组织，成立于1919年，由芬尼亚运动（19世纪爱尔兰争取民族独立的反英运动。——译者注）演变而成
Sinn Fein	新芬党（意为“我们自己”），爱尔兰共和军的一个政治派别
Provos	爱尔兰共和军的地方派别及新芬党在北爱尔兰的活跃分子
Unionists	统一党人，支持与英国的统一，居住在北爱尔兰的新教徒，通常用来指效忠派，即忠于英国皇室
Nationalists	民族党人，支持爱尔兰统一；现今该词通常指北爱尔兰的天主教徒
UDA	北爱尔兰防务协会的缩写，是新教徒中支持统一党人的准军事组织
UVF	北爱尔兰志愿军之缩写，新教派极端分子组成的准军事团体
UUP	北爱尔兰统一党的正式称谓之缩写，现指统一党中的温和派
DUP	民主统一党，由一部分民粹主义者和极端分子组成
SDLP	社会民主工党，北爱尔兰天主教徒中的温和党派
Alliance	同盟党，北爱尔兰一个非宗教政党，支持率很低，企图打破北爱尔兰政治斗争中的宗教格局

框图2.6　橙带党

橙带党是针对1798年爱尔兰天主教叛乱而成立的新教政治集团，原名奥伦治党，曾十分活跃，19世纪逐渐式微，但在爱尔兰自治运动危机时期得以重振。从名义上讲，它自称是一个宗教组织，但实际上它的目的是以宗教调和政治，捍卫新教，支持与英国的统一。多年来橙带党与统一党关系密切，在维系统一党团结中发挥了重要作用。在1922~1972年间，约有三分之二的北爱尔兰男性成年新教徒属于橙带党。在与新教徒统一党组织有关的公众场合和各种仪式上，橙带党都起到了关键角色，并显示其作为新教社会各派中的纽带角色。自1972年中央恢复对北爱尔兰的直接管制以来，橙带党对政府的影响力已经大大减弱。

框图2.7　解决北爱尔兰问题的可能方式

建议方式	支持方
统一爱尔兰	天主教民族自治论派；但爱尔兰南方对该派不大热衷。
爱尔兰独立	一些新教徒怀疑英国将放弃对其边界和国籍的承诺。
北爱尔兰和英国完全合并	一部分统一党人（在英国支持率低）。
重新分治	支持者甚少，只有少数居住在北爱尔兰的天主教徒认同。
地方自治	统一与独立两派中的温和派都愿意参与。
直接管制	最差选择；除了不列颠，任何一方都可以埋怨。

英国领导人认为威斯敏斯特式的政府体制与一个分裂为两个相互对抗的宗教社区所构成的社会是完全不相适应的。多数执政的规则是英国政治的一个基本特征，但这一规则在北爱尔兰却意味着新教徒将永远执政，因此就会被天主教徒所拒绝。所以，历届英国政府尝试了多种形式的权力分治，使天主教少数民族可以有效地获得否决权。在许多西欧国家（如瑞士和荷兰），为了缓解一些尖锐的社会分歧，政府往往喜欢采用权力分享的措施（例如，少数民族的否决权、地方自治立法及组成联合政府等）。历届英国政府都已经承认北爱尔兰与英国大陆的"差异"，所以在涉及北爱尔兰和欧洲问题的选举中大都采用比例制投票。

英国和爱尔兰两国政府于1985年11月签订了《英爱协议》。该协议为两国政府在承认两大宗教社区差异的基础上构建治理框架提供了保证。它同时承认任何有关统一爱尔兰的计划将取决于绝大多数北爱尔兰人民的支持程度。为了平息新教徒的愤怒，该协议也制定了两国政府联席会议制度，使两国政府就涉及北爱尔兰政治、安全、经济及法律等事务进行协商，其重要性就在于这是英国政府首次正式承认都柏林在北爱尔兰问题上的合法利益（至此，一件国内事务要拿到伦敦以外去处理）。都柏林和伦敦政府下决心采取有效行动，以结束这两大社会群体因固守已见而难以相处的局面。

1993年12月约翰·梅杰首相与爱尔兰总理阿尔伯特·雷诺签署了一个所谓的《唐宁街宣言》，表明英国政府愿意就修订北爱尔兰宪法同所有放弃暴力行动的利益集团谈判（这对新芬党无疑是一个明确的信号），并承认北南双方实现统一的权力，如果全体爱尔兰人民有这样的共同愿望。到1995年和平的僵局终于被打破，都柏林和伦敦政府相互间更加靠近，英国的政府部长与新芬党的代表公开举

行谈判，并接受北爱尔兰人民有选择加入爱尔兰共和国的权力。按照协商共识的执政原则（像英国其他各地那样），在北爱尔兰问题上，要重新制订联合王国的边界。这与联合王国对苏格兰的提防态度形成了鲜明的对比，也是英国各部大臣对北爱尔兰差异的一种承认（如北爱尔兰对“英国人”的意识比苏格兰人要少得多）。1996年2月爱尔兰共和军袭击了伦敦的加那利码头，重新恢复其炸弹袭击活动，使寻求解决北爱尔兰问题的努力显得更加荆棘丛生。

1997年在新的工党政府领导下重新开启了寻求和平解决方式的努力，并终于在1998年4月10日签订了《耶稣受难日协议》。谈判是由前美国参议员乔治·米切尔主持的，各主要政党均在被称为“米切尔原则”的民主与和平协议上签署同意。其中最关键的原则是，谈判各方都必须同意“以民主与和平的方式解决政治问题”，以及各方都必须解除各自的准军事组织的武装。该协议的谈判进程困难重重：一些统一党团体曾拒绝参加谈判，双方各派都有过分歧和中途退场，甚至宗教谋杀也时有发生。

英爱两国政府正式签署了《耶稣受难日协议》。该协议承认北爱尔兰拥有地区性的行政立法地位，可以通过该地区绝大多数人民的同意成立地区议会，同时也承认当前多数北爱尔兰人的愿望是支持继续留在联合王国内。这对新芬党来说是非常重要的一步。协议各方都同意，如果将来绝大多数北爱尔兰人都愿意并入爱尔兰的话，英爱两国政府都将予以支持并采取立法措施促其实现。爱尔兰共和国政府为此修改了本国1937年制定的宪法，将其中的第二条、第三条等条款予以删除，因为这些条款均涉及爱尔兰的最终统一目标。为此，还专门派遣了一个国际观察家小组来检查北爱尔兰的社会治安情况（实际上是暗中监视北爱尔兰皇家警察，监督各方执行停火协议以及为逐步释放北爱尔兰政治囚犯做准备工作）。布莱尔政府希望通过在北爱尔兰恢复民主政府来巩固地区和平，与此同时在苏格兰和威尔士也在进行有关地区自治的立法改革。但是在北爱尔兰，像人们一贯认为的那样，在新的北爱尔兰议会中各政党的议员都必须分享行政权力。新的议会将享有由北爱尔兰自治政府各部来处理北爱尔兰事务的行政和立法权力。新议会有108名议员，是在目前中央政府在北爱尔兰的选民基础上以“单一可转移票制”的方式选举产生的。英爱两国政府都坚持认为通往地区自治道路的速度与解除地方武装的步伐必须是并驾齐驱的。全民投票结果显示该协议在南方获得绝大多数的支持，在北方也得到相当大的支持。

从该协议执行的结果看，北爱尔兰的政治体制在很多方面都焕然一新。为了

能够代表爱尔兰政府和北爱尔兰新议会磋商有关共同利益事务，专门成立了一个北南双方部长理事会，并设立了英国—爱尔兰政务委员会，由两国政府代表，苏格兰、威尔士和北爱尔兰三个地区的代表，以及海峡群岛和马恩岛两地的代表共同组成。英爱政务会每年召开两次会议，商讨共同关心的问题。有关北爱尔兰社会治安的监督工作，成立了一个由克里斯·帕顿领导的专门委员会负责，并就如何使北爱尔兰皇家警察更能代表整个社区的利益向新议会提出建议。其他负责处理民族平等、人权、监督释放政治囚犯等事务的专门委员会也都相继成立。

1999年6月，选举新的北爱尔兰议会的集会终于召开。从参加议会选举的各党派中以比例投票方式选举行政领导候选人。第一大臣候选人是北爱尔兰统一党的大卫·特林伯尔；第二大臣候选人是社会民主工党的谢默斯·马伦。选举议会领导的主要障碍是解除北爱尔兰地区准军事组织的武装。爱尔兰共和军对此绝不同意，新芬党只是保证尽力从中斡旋以促成解除武装。经过艰难谈判，北爱尔兰统一党最终于1999年11月同意参加组阁，条件是解除地区武装必须从2000年1月开始执行。但是到2000年2月英国政府以北爱尔兰没有如期履行解除武装为由中止了权力移交，恢复对北爱尔兰的直接管制。

三、社区与民族

如果说近年来发生的许多事件打破了人们过去对承认联合王国边界的各种假设的话，那么同样可以说人们对英国社区和民族融合的意识的理解也产生了变化。在本世纪初，由天主教居统治地位的26个郡于1922年组成了一个独立的爱尔兰国家。而在苏格兰和威尔士虽然各民族主义政党的势力也很强大，但却没有发展到获得独立的地步。由此产生了两个重要影响。首先，它缓解了必须在忠于两个国家中选择一个的潜在难题，使英国政治在阶级划分上变得简单化了。人们很容易淡忘，在1880~1921年之间领土纠纷和民族矛盾（尤其在爱尔兰）一直是英国政治最为关注的突出问题。的确像一些历史学家所指出的那样，英国出现了“领土危机”。其次，在19世纪曾经是英国政治至关重要的宗教矛盾和民族问题，现在已变得缓和多了，而社会阶层之间的矛盾则逐渐更为突出。但是自1970年代以后，国家意识问题又再度出现，因为民族主义势力强烈主张，要么从联合王国彻底分离出去，要么保留各自特殊的政治体制。

英国并不是单独经历这种分裂变化的国家。苏联的解体使一些原先的加盟国家的民族矛盾和冲突骤然得以释放；在前南斯拉夫国家也爆发了内战。而欧盟决

策人愿意同各地方或地区政府谈判对话的姿态，又从某一个侧面助长了苏格兰、威尔士及北爱尔兰等地方利益团体纷纷到欧盟总部所在地布鲁塞尔开展游说活动。

联合王国是一个多民族的国家，其领土除了英伦本岛，还有爱尔兰岛的五分之一。谈论英国的社会话题或国籍问题远比谈论政府问题要复杂得多。按照各民族的历史、宗教信仰、国家意识及政党体制（尤其是北爱尔兰）等背景，英国人口可划分为四个不同类型。大多数英格兰人归属英国国教；大多数苏格兰人则归属苏格兰教会；在厄尔斯特（即北爱尔兰）大多数人分别归属英国国教、苏格兰教会和新教，少数人归属天主教。

的确，英国人的“英国”意识由于对国家的认同感过分扭曲而显得模糊不清（Rose， 1982）。据斯特拉斯克莱德大学教授约翰·柯蒂斯的分析，大多数英格兰人自认为是英国人或不列颠人，他们通常交替使用这两个词。大多数英格兰人、苏格兰人和威尔士人都是根据各自的民族来相互区分；而在北爱尔兰，人们则是根据自己与英国（新教）或爱尔兰（天主教）的宗教关系加以区分。这些特点今天看来并不是新观点，但在1920年代和1970年代这些特点几乎没有任何特别的政治意义，因为当时各民族主义政党很少提及这些字眼（只有北爱尔兰例外），而占英国六分之五的人口都居住在英格兰也是一个原因。

然而，主张民族自治的政党力量在1970年代又重新高涨。1966年民族党在苏格兰和威尔士两地选举中的支持率仅有6%，连一名议会议员的名额都没有拿到。但到1974年10月大选时，民族党在威尔士的支持率就上升到11%和拥有3个议席，在苏格兰的支持率则飙升到30%，并获得11个议席（创下战后西欧少数民族党派竞选的最高纪录）。但是这一优势持续的时间并不长久，到1992年，民族党的支持率在苏格兰跌回到21%，在威尔士则下滑至8.8%，在两地一共才获得7个议席。这两个非英格兰民族的政党体制与英格兰迥然不同。在苏格兰，民族党在挑战传统执政党（保守党、工党和自由党）对议会的控制方面一直比它在威尔士的同党更为有效。在北爱尔兰地区，英国大陆各主要政党的追随者寥寥无几（尽管保守党在1992年开始竞选北爱尔兰议会，而自由民主党曾经与北爱尔兰同盟党合作）。各地民族党本身在争取其核心利益团体的支持上，其效果也不一样。苏格兰民族党在选举中的得票率占整个苏格兰选民支持票的五分之一左右，威尔士民族党的得票率在威尔士选民中占六分之一，而社会民主工党在北爱尔兰天主教选民中的得票率则高达三分之二。尽管如此，各民族党派在选举中的支持率仍然远远落后于支持统一党的力量。到目前为止，在苏格兰和威尔士，绝大多数政治

努力并非是寻求独立，而是谋求更多的民族自治立法权力。

框图2.8 英国自1905年以来有关移民的立法

1905年《外侨法》	当代第一部控制移民的法律。对非法进入英国的外国人（“外侨”）可以起诉。主要针对因受迫害而从东欧逃入的犹太穷人。
1914年《外侨限制法》	旨在防范第一次世界大战中德国间谍入境，扩大了拒绝入境与驱逐出境等权力。该法后来适用于所有“外侨”。
1948年《不列颠国籍法》	确立了英帝国公民的主体地位与进入英国的权利。
1962年《英联邦移民法》	对原英属殖民地国家结束“门户开放政策”，今后大多数英联邦国家移民必须取得工作签证后才能进入英国。
1968年《英联邦移民法》	取消了对持有英国护照的东非亚裔人士可以在英国自动居留的权利。欧洲人权委员会后来指责该法案具有种族歧视。
1971年《移民法》	采纳“有英国籍贯”的观念，允许因父母或祖父母是英国血统或出生在英国的人入境。非英国籍贯的人需获得签证后方能进入英国。
1981年《不列颠国籍法》	将外来移民出生在英国的子女可以自动转成英国公民的权利予以废除，以移民身份为基础划分三种新的公民入籍类别。
1996年《难民与寻求庇护者法》	将那些因寻求提高生活水准而想去英国的“经济难民”与逃离迫害的“政治难民”予以区别。

资料来源：引自《教育监护人》1991年11月。

在英国的非英格兰地区自二战后的大部分时期，地区经济的繁荣程度相对滞后，反映出这些地区对处于颓势的传统工业的依赖性（如煤炭、钢铁、造船等）。它们在经济上独立于英联邦，迄今是中央政府财政支出的最大受益者。尽

管英国分为发达的南方和经济相对萧条的北方，威尔士和北爱尔兰通常被划入北方，但苏格兰却没有列入北方。工党在北方的势力很强大，在南方则比较薄弱，这一状况为北南地区经济发展的差距增添了政治色彩。这种政党力量的区域差别也反映了各地在社会经济发展中人口构成的不同。直到1997年“不列颠”周边地区由于失业率较高，以及内地集群城市经济的下滑，使工党势力变得更加稳定；而经济比较繁荣的地区则愈来愈支持保守党（Curtice & Steed， 1980），这也是一个长期的趋势。

因议会至上原则或者说立法权集中在议会，英国的政治权力是高度集中的。而英国社会的集中度更高。英格兰一向主导着联合王国，尽管它的地位从没有像一个殖民国家对其附属国家那么高。英格兰的主导地位或许可用一个很好的民主观点来解释，英格兰人占英国总人口的80%。依而次之，伦敦因为拥有700多万人口而主导英格兰。在英国其他城市中人口超过100万的，只有伯明翰。伦敦拥有英国太多的中心（如政治中心、行政中心、媒体中心、商业中心、商务中心、娱乐中心等），不胜枚举的国际组织也将其总部设于伦敦，使它所具有的首都城市的综合地位，是华盛顿、罗马或波恩等都市所无法比拟的。伦敦区的这种决策机构高度集中的状况，使英国社会即使实际上没有刻意集中，也变得非常紧凑。假如乘火车旅行，无论是从利物浦、曼彻斯特还是伯明翰，到伦敦都不会超过两小时15分钟。J.夏普在评论伦敦的中心地位时这样形容，“伦敦是一个社会地位和身份划分得非常清晰的地方，所有社会上流人物和三教九流都聚集于此，条条道路都脱不开伦敦的影响”（1982）。

四、种族

自1950~1970年代，随着相当多的黑人和亚洲移民的到来，使英国社会出现了一群从外貌长相看具有明显差异的公民。他们大多数来自新独立的英联邦国家，像印度、巴基斯坦和西印度群岛等。1977年黑人和亚裔公民达到250万，占英国人口的3.5%。虽然在早期移民浪潮中涌入英国的爱尔兰人、法国人、胡格诺派教徒（法国新教徒，17、18世纪因受宗教迫害而大量逃入英国。——译者注）和犹太移民早已被同化，但这些后来的新移民无论是肤色还是传统的宗教信仰，要想被同化则要经历一个困难得多的漫长过程。因反对有色人种移民而出名的伊诺克・鲍威尔曾明确指出，这些新移民虽然具有英国国籍，但从文化上讲他们仍然属于“外侨”，是对“英国生活方式”的一个威胁。他的观点得到了许多反对

外来移民的选民支持，但他的过激言论最终导致爱德华·希思将他从1968年保守党的影子内阁中开除出去。

框图2.9 有关种族和谐的立法

1965年《种族关系法》	任何针对种族背景、少数民族或不同国籍的歧视行为，无论发生在哪里——餐馆、酒吧、饭店、电影院、舞厅、公共汽车等场所，都是违法的。任何人如感觉受到种族歧视，都可以向种族关系委员会提起诉讼。该委员会专门受理此类诉讼，必须为当事人双方寻求调解，只有经调解失败后才可以将被告转交法庭。 该法将散布可能煽动种族仇恨之文字或语言的行为也列为犯法。
1968年《种族关系法》	授予种族关系委员会更多权力，包括在未接到正式投诉之前就可以开展调查，调解范围扩大至涉及住房、就业等诉讼。 设立社区关系调解委员会，以鼓励社区建立和谐关系。
1976年《种族关系法》（取代1965年、1968年的两个法案）	旨在维护联合王国各民族的和谐关系。成立种族平等委员会（接替原先的种族关系委员会），其主要职能是促进各种族的机会平等，反对种族歧视，对明显的种族歧视行为立案调查。
要点	1. 从本质上讲，移民政策和种族关系法对两大政党互不偏袒：无论是保守党还是工党都不想抓这个政治烫山药。工党通常总是谴责保守党的移民政策，但轮到自己当政时又不能兑现其当初夸夸其谈的承诺。正是工党执政时通过了1968年《移民法》，遏止了肯尼亚的亚裔人涌入英国的移民潮。 2. 尽管工党制定了许多有关种族关系的立法，但收效甚微。

根据1948年颁布的《不列颠国籍法》，一个具有英国国籍的人可以是任何英联邦国家的居民，凡是英联邦国家的公民都可以自由进入英国，并可以在英国安居和工作。但是仅仅到了1962年，随着《英联邦移民法》的颁布实行，居住海外的英国国籍公民进入英国的权力便受到了限制。此后1971年和1981年有关移民的立法使非白人移民进入英国变得更加困难。《1971年移民法》只允许有“英国籍贯的人”自由入境，这是指那些至少有一位祖父或祖母是英国人，或是已经加入英国国籍，或已在英国居住五年以上的人。1981年颁布的《国籍法》限定只有那些已在英国合法定居，或是那些至少在英国有单亲父母及持有海外出生登记证的人才能在英国居住并成为英国公民。自1979年以来，从英联邦国家入境的新移民每年减少至不到三万人。令人困惑的是，爱尔兰公民享有英国公民的所有权力，包括自由入境权，一旦他们在英国居住下来就享有选举权和议会议员的被选举权。欧盟国家的公民也可以自由入境，并且根据《马斯特里赫特协议》（即《欧盟条约》。——译者注）可以在其居住地参加当地的选举。

苏格兰和爱尔兰的民族党坚持国籍的认定应以国家领土为基础，与之相对照的是英国的非白人移民更加关心在申请工作、住房、尊重其宗教和文化等方面是否享有“公平的”待遇。他们不用成立一个独立的政党就可以一边倒地倾向于工党（1977年大选时83.5%的黑人和亚裔选民投了工党的赞成票）。1976年成立了种族平等委员会以听取和调查有关种族歧视的违法事件，并促进不同种族和睦相处。历届英国政府都致力于推行不分种族一律平等的政策。尽管制定了各党派都一致赞同的反种族歧视的《种族关系法》（1965），反对在住房、就业、财产所有权及服务业等方面的种族歧视（1968，1976），但是大量媒体报道显示，针对非白人移民的种族歧视依然存在。其中，巴基斯坦、孟加拉移民及黑人青年的失业率最为严重，比白人要高出两倍。在那些黑人拥挤不堪的下层人聚居的城区，如伦敦的布里克斯顿区、利物浦的托克塞思区及曼彻斯特的莫斯塞得区，都是1981年种族骚乱的发生地。

近年来新移民的数量锐减，使移民问题再也不会成为严重的政治问题，而且目前绝大多数年轻的黑人英国公民都生于英国。政府在处理种族关系和种族歧视问题时经常混淆这两类问题；是根据限制移民的法律（1962年、1968年及1971年制定）处理，还是依照改善种族关系的法律（分别于1965年、1968年和1976年颁布）来对待。统一种族政策也许是不适宜的，因为有些群体可能并不想融入“英国文化”而寻求保存自己的独立文化（Messina，1989；Layton-Henry&Rich，1986）。1989年，许多穆斯林因对萨门·拉什迪所著《撒旦诗

篇》中的有关内容强烈不满而引起过激反应，并支持伊朗总统霍梅尼对该书作者宣布死刑，就是一个明显的例证。令人惊奇的是，尽管移民问题和高失业率促使法国、奥地利和德国等国家极右势力和反移民党派力量有所扩张，但在英国迄今并没有引起什么反响。在1997年选举中，英国国家党和分裂国家民主党的77名候选人全都失去了当选资格，只获取了少得可怜的选票。其原因或许是多种因素造成的，包括缺乏比例代表制，但有一个因素是肯定的，即他们都主张要严格移民管制及反对种族歧视法。

五、社会阶层

当代人的社会流动性，或者说一个人为了谋求与其父辈不同的职业、地位而做出的社会流动，比上一代人来说是明显增多了。从向上流社会流动人数的净增长可以看出职业结构发生的变化，尤其是中产阶级就业人数的扩大和体力劳动者人数的下降。根据对社会流动的一项研究结果显示，在接受调查的专家和管理人员中有将近一半的人，其父辈都出身于从事下等职业的阶层(Goldthorpe，1987)。尽管社会流动的绝对值在增长，但在中产阶级和劳动阶级之间的相对流动率却没有什么明显变化。人们所接受教育的程度对提高人们的职业地位是非常重要的，因为许多中产阶级从事的专业工作都需要较高的教育文凭。对大多数人而言，其社会阶层的流动从他们参加工作伊始就已经大致形成了，而成年人的社会流动则极少。

由职业结构引起的社会流动和变化已经对社会阶层之间的平衡产生了较大影响。英国是取得工业化高度发展的第一个国家，可以说英国造就了世界上最古老的工人阶级。工人阶级尽管在数量上正在逐渐缩小，但个体劳动者却变得愈来愈多，他们中的大多数人是继承了其劳动阶层的父辈手中的职业。随着中产阶级的扩大，所谓“外来人”的渗透也愈来愈大，这些刚刚跻身中产阶级的第一代人大都出身于劳动阶层家庭，依然与劳动阶层保持着联系。约有五分之一劳动阶层出身的小伙子如今已经步入中产阶级，而中产阶级中有将近二分之一的男人是出身于劳动阶层。其结果就像约翰・戈德索普所断定的那样，中产阶级的成分变得愈加复杂，而劳动阶级的来源则变得更加纯正。

在1960、1970年代，白领工作者的增长主要是在中央和地方政府里，特别是从事教育、卫生和公共管理的“公务员”阶层。这些部门或机构的工作人员特别依赖政府的公共开支，因为他们的工作和工资均包含在政府提供的公共开支中。其他中产阶级成员包括那些在私人机构(依靠商业报酬)工作或从事自由职业

的人，其人数自1979年以来不断增长。在1980年代随着制造业的萎缩，工人阶层的人数锐减。现在有很大数量的、可以被称为“混合阶层”的人，他们具有中产阶级和劳动阶层的双重特性，那些由中低阶层和技术工人组成的“中间群体”尤其如此。如今，这些人已占全体选民的一半以上。

六、社会阶层的政治意义

研究英国社会阶层的政治意义有以下两个要点。

第一，社会和经济地位的差异，与其他衡量社会平等的差异不同(与马克思的观点相比较)，它比起因种族、语言、宗教、民族意识等差异给政治体制造成的压力，似乎要小得多。后者的差异是绝对的，通常是难以更改和补偿的。在英国对政治权威的主要挑战就是北爱尔兰的武装恐怖主义，一个由民族矛盾和宗教冲突而产生的混合体。

第二，迄今，中产阶级与劳动阶层和两党制政治体制之间大致对称。在英国，除了阶级，使社会分化的其他动因较弱。长此以往，即便有其他社会分裂活动，产生其他显赫政治团体的可能性也不大。但社会阶层作为政党体制的基础，仍然是识别政党的一个重要因素。自1981年以来随着愈来愈多男女工人被给予了选举权，保守党就一直在设法吸引该阶层的支持，并且通常从中获得大约三分之一的支持率。保守党千方百计地搞好与那些以劳动阶层为主的选区的关系。迄今在20世纪的百年当中，保守党已单独或联合执政了66年。如果纯粹以社会阶层划分选举的话，英国可能会长期归工党统治。自1970年以来，工党与劳动阶层的政治同盟关系由于逐渐失去了工人阶级的鼎力支持而大为削弱，而保守党则流失了部分中产阶级的支持。工党在1997年获得了它有史以来最高记录的中产阶级的支持率。关于社会阶层与其党派选择之间的关系是否有所松动，将在本书第六章做进一步探讨。

自1970年以来，随着政党体制的破裂，对政党忠诚度的削弱，以及社会阶层的复杂化，使得人们对英国以社会阶层为基础的两党制究竟有多大作用产生了疑问。在1974年以来的历次大选中，支持属于自身阶层政党的选民都不过半数（如中产阶级对保守党、劳动阶层对工党的投票支持率）。以托尼·布莱尔为首的工党将目标瞄准了中产阶级，因为如今中产阶级已占据了英国选民的主体。在1997年大选中工党取得了社会的广泛支持，它在中产阶层和房产主阶层获得的支持率之高足以与过去的保守党相抗衡。从1997年选民的支持率来看，工党俨然是一个“新党”。

框图2.10　当今英国政治问题：联合王国的联合还能维持多久?

- 地方自治已经在苏格兰和威尔士实现。许多保守党人认为地方自治将逐渐滑向分裂主义，而作为欧盟成员国的地位又加大了这种分裂的可能性。
- 北爱尔兰问题。自1985年《英爱协议》将爱尔兰“肢解”出去以后，随着英国打算从该省退出的想法愈来愈明显，北爱尔兰的宪法地位似乎有可能在将来某个时候会发生根本性变化。
- 社会凝聚力因为低收入阶层的不断扩大，长期失业人数的增多，黑人和亚裔青年就业率低下，以及社会犯罪率不断攀高等原因而受到进一步威胁。
- 欧盟问题。欧洲一体化的扩大及欧洲货币统一似乎淡化了一些传统的国家意识，使议会至上原则逐渐受到一些限制。

工党自1918年以后的崛起显示，与1914年第一次世界大战之前的政治体制相比，很多政治问题和政治言论都更加明显地与社会阶层的差异息息相关。尽管工党不断谴责社会阶层存在不平等并努力缩小这些不平等，但同时又认为，要实现阶级平等的目标，还必须与现行的议会体制协调好关系。那种认为社会差异在资本主义社会根本不可能协调的马克思主义观点，在1930年代和1980年代里曾甚嚣一时。如今，这种观点在工党内部的支持率已经是微乎其微。创立于1920年并致力于阶级斗争的英国共产党近年来基本上已在大选中销声匿迹，它在选民中的支持率是西欧各国共产党中最低的。中产阶级的“利益团体”，按照（政府的）公共政策标准可以划分为两类，一类是指那些为公共机构服务并依靠政府公共开支的公务员，另一类是私人机构的工作人员。而劳动阶层的“利益团体”也可以按照技术工人和体力工人、富裕的与贫苦的，以及为政府机构工作和为私营企业打工等不同类别来划分。

但是阶级差异在另外一些方面仍然显得很重要。社会阶层的差异与各种社会的、经济的不平等待遇或生活机遇有着密切关系。例如，中产阶级的子女在学校受教育的时间通常都比劳动阶层的子女长，人数也多得多，在接受高等教育方面更是如此。不同阶层的个人收入尽管自二战结束以后缩小了差距，但在财富分配方面却没有什么改变。占全国人口仅1%的最富有阶层拥有英国国家财富的五分之一。收入再分配在很大程度上仅局限于20%的人口；而1%的首富们，其税后所得相当于20%最低收入阶层的总和。中产阶级的子女保留在中产阶级的几率是劳动阶层的子女进入中产阶级的四倍。许多政治精英，像高级公务员、内阁大臣、

议会议员，甚至工党议员等，都是从中产阶级出身的专家和商人中吸收的。尽管高校学生的人数目前已翻了一番，但出身于劳动阶层的在校大学生比例却依然没有增加。

七、结论

当代英国政治体制的社会基础正在发生变化。英格兰地区以外的民族主义势力的崛起，工作方式的转换以及由此引发的社会阶层结构的变化，少数民族利益团体的崛起及北爱尔兰局势的发展等，对英国政治体制的许多方面都产生了深远影响，其中难免涉及宪法和游戏规则的修改（见本书第三章）。

简括

1. 英国是一个由四大民族组成的国家，其中英格兰人占全国人口的80%，是联合王国的核心部分，因此占主导地位。
2. 苏格兰有其独特的政治、法律、经济、宗教及文化制度，目前苏格兰享有财政税收和立法权。其民族主义情结随着苏格兰国民党力量的强弱而波动。尽管要求更大自主权的支持率相当高，但赞成完全独立的苏格兰人仅有约20%。
3. 威尔士现在拥有自己的议会。英国政府设有威尔士事务部和相当于内阁成员的威尔士事务大臣。威尔士民族主义势力所关注的焦点并非是完全独立，而是更倾向于争取国家对威尔士民族文化的认同。
4. 北爱尔兰是一个特例，尽管它是英国的一部分。其特殊性源于它的政治制度、对国家认同感的分歧、独立国家的意识以及宗教等原因，而这些差异在该省是长期存在的。纵观其历史，尤其是在最近30年里，恐怖主义形式的暴力活动和国家对此采取强制措施已成为日常生活中司空见惯的事实。中央政府于2000年中止了向北爱尔兰移交权力，但彻底解除地方武装的进程仍然悬而未决。
5. 在过去30年中如何解决北爱尔兰的暴力问题始终是英国政治议事日程中的大事。为了寻求解决措施，各方进行了不懈的努力，但迄今未取得任何成果。这种思想意识上的冲突在历史上就是根深蒂固的，很难用英国传统的方式如通过协商、谈判和补偿等化解冲突的办法使北爱尔兰顺从。1998年《耶稣受难日协议》的签订使暴力活动明显地减少了。
6. 本书第一章指出，由于政府推行的经济政策长期不奏效给立法机构造成

了较大的压力。自1970年代以来不列颠周边地区要求民族独立和争取自治权力的呼声也是助长这一压力的反映，而英国作为欧盟成员国的压力在某种程度上也在增大。

7. 在英国历史上经常出现移民浪潮。自1950年代以来相当多的来自英联邦“新成员国家”的黑人和亚裔移民在英国形成了一个与英国本土民族明显不同的族群。经济上的相对衰退是社会关系紧张与不和谐的反映。从某种程度讲，黑人和亚裔移民及其家庭是英国经济增长长期下滑的最大受害者；与此同时他们又被指责是造成失业率持续上升等社会问题的一个原因。
8. 种族关系和移民一直是英国两大政党共同关心的问题。历届政府都试图采取立法措施以达到民族和睦，但收效甚微，种族歧视仍然随处可见。政府为同化移民所做的努力在少数民族群体中并没有得到普遍赞同。
9. 阶级差异是英国社会阶层划分的主要传统方式。社会各阶层的大小和差异是千变万化的。这就迫使人们对英国传统的政治体制重新进行评价——议会的两党制究竟能否广泛反映社会各阶层的分歧?
10. 社会阶层的结构性变化与种族和民族意识的增强，给英国造成了统一抑或是分裂双方面的压力。对联合王国未来而言，这一问题将取决于这两种压力谁更占上风。

大事记

1536年　威尔士并入英格兰

1707年　颁布《不列颠与苏格兰统一法案》

1801年　《大不列颠与爱尔兰统一法案》颁布，联合王国组成

1905年　《外侨法》颁布：当代第一部控制移民的法律

1920年　《爱尔兰政府法案》：南北双方划分，北爱尔兰继续归属英国

1948年　《英联邦国籍法》：鼓励来自西印度群岛的移民

1949年　爱尔兰南方成为独立共和国，但爱尔兰公民继续享有与英国公民同等权利

1962年　《英联邦移民法》颁布，结束“门户开放”政策

1964年　《罗宾斯报告》（罗宾斯时任英国高等教育委员会主席。——译者注）：通过扩大高等教育为劳动阶层子女提供更多就业机会

1965年　《种族关系法》：禁止在公共场所出现种族歧视行为

1968年　根据《种族关系法》设立种族关系协调委员会；按照《英联邦移民法》开始限制肯尼亚的亚裔移民流入；北爱尔兰开始出现“麻烦”；伊诺克·鲍威尔在伯明翰发表“血流成河”演说

1969年　英国向北爱尔兰派驻维和部队

1971年　新《移民法》采用根据“籍贯”发放移民签证

1972年　英国恢复对北爱尔兰的直接管制；斯托蒙特地方政府被中止

1973年　北爱尔兰就边界问题举行公民公决

1976年　根据《种族关系法》设立种族平等协调委员会

1978年　通过《苏格兰和威尔士地方自治法案》

1979年　苏格兰和威尔士就成立地区议会举行全民公决

1981年　《英国国籍法》收紧移民条件

1985年　《英爱协议》承认爱尔兰共和国将在处理北爱尔兰问题上发挥作用

1993年　《唐宁街宣言》发表

1994年　爱尔兰共和军发表声明，新教准军事组织宣布停火

1996年　停火协议遭到破坏

1998年　《耶稣受难日协议》签署

1999年　苏格兰议会和威尔士议会分别恢复

作文/讨论题目

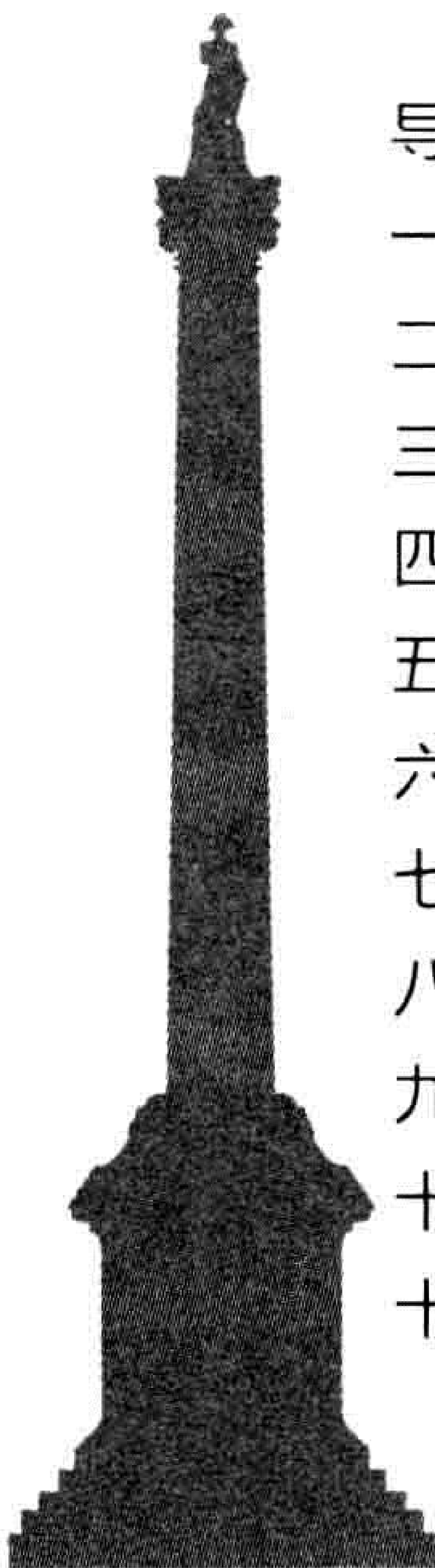
1. 北爱尔兰问题为何如此棘手？
2. 用“一个非联合的王国”形容2000年的联合王国的状况是否贴切？
3. 苏格兰和威尔士实行地方自治是否能作为满足其政治主张的“最终解决办法”？
4. 英国社会阶层出现的各种变化是否有助于英国政治体制更加稳定？
5. 你认为《种族关系法》以及反种族歧视和维护少数民族权利的相关法规对实现种族和谐是否有效？

研究练习题

1. 对国家建立穆斯林民族学校的建议有两种完全相左的意见。给出你自己的观点。
2. 参照1970年代大选的相关资料，以图表的方式分析苏格兰国民党或者威尔士党起伏跌宕的原因。

第三章 宪法





导读

一、自由民主宪法

二、历史渊源

三、变化中的惯例

四、责任政府

五、君主政体

六、议会至上

七、宪法变革的压力

八、需要成文宪法吗?

九、改革的主要障碍

十、对宪法的阐述

十一、结论

↘ 导 读

宪法通常被认为是一个包含一系列法律的文件，它具体规定了政府各部门的权力及其相互关系，以及国家与其公民之间的关系。英国宪法源于几个相关法律与法定程序，经历了一千多年的发展演变过程，是惯例、法律、法定程序的混合体。许多调节行政权力以及调节行政权与立法权相互关系的最重要的规范其实是惯例，即不成文的、也不能由法庭强制执行的行为规范。在《人权法案》（2000）颁布之前，英国公民的公民自由权勉强建立在习惯法的基础之上。成文宪法部分大都以法令的形式确立，议会可以废除或修改宪法法令，其程序与议会通过任何低于基本法的法律并无二致。许多具体法规的实质经常引起争论，使人们对英国究竟有没有宪法、议会的权力是否太大等提出质疑。新的工党政府（1997年起执政）发起了旨在改革宪法的宏伟计划。

纵观几个世纪以来政治力量的变化轨迹，可以看出宪法改革被频频提上议事日程，终于以渐进调整方式将英国从一个世袭的封建君主国家改变为一个现代的实行代议制的自由民主国家。长期的一党执政，遵守惯例的日渐式微，以及欧盟成员国的持续影响，使得最近十年来对英国宪法进行更为实质性改革的呼声愈益高涨。认为时机已经成熟、支持英国制定成文宪法的力量也不断壮大。

本章对英国宪法的本质和来源做了分析，尤其对政府内阁的行为规范、君主的作用以及议会至上原则等重要惯例进行了剖析，对英国是否应该有一部法典式的成文宪法作了探讨，对当代宪法改革争议的政治背景做了交代。

英国究竟有无宪法一直存有争议。一方面，从广泛使用的宪法概念讲，英国显然缺少一部全面的成文宪法或文献，用以指导和规范政府各部门之间的关系以及政府部门与公民之间的关系。另一方面，从实质上讲，英国又的确有宪法，即由一系列“法律、习惯法和惯例构成的宪法。这些具体的法律、习惯法和惯例对国家机关的构成和权力作了明确解释，对如何处理国家机关相互之间的关系及其对公民个人的关系都有明确规定”（Hood Philips，1978：6）。换言之，英国有一整套规范政府行为和政治活动的法律程序，这些法定程序在很大程度上是必须要坚持的。

本章讲述英国宪法是怎样形成的，宪法的主要来源，以及君主的作用。对1997年以后实行的宪法改革，要求制定成文宪法的建议，宪法改革的障碍以及对宪法的不同解释等，本章也将提及。

长期以来，普遍认为英国是一个不必拥有成文宪法的民主立宪国家。英国的民主政治毕竟已持续稳定了一个多世纪，在保护公民自由权利方面，英国荣获相当高的分数。一些评论家将“宪法”的词义解释为“一整套制约与平衡政府行为和分散政府与其他机构权力的正式文书”。因此，他们对英国的宪政提出质疑，理由是英国议会的政治权力是中央集权制，以及议会的权力是绝对的和不受限制的原则（欧盟组织当然不在其列）。

议会至上实际上逐渐变成了下院至上和政府至上。政府除了对议会施加影响之外，还操纵议会中的党团领袖，控制政党机器及整个公务员体系。这种状况意味着除非参与选举的各方在实际操作中可以相互制约，否则，从理论上讲，往往是谁控制了选举，谁就会使选举成为一部机器，其中一部分成为对其余部分行使支配影响的主要零件。

——洛德·黑尔什姆：《选举产生的独裁政府》

（英国BBC广播公司“丁布尔比时事讲座”，《听众》1976年10月21日，第497页）

人们对政治体制的运作常常表示种种不满，导致人们更加担心英国民主的健康状况，以至于有时候感觉就像需要燃油一样需要一部成文宪法。英国的政治体制长期存在着两党相互竞争又相互制衡的局面，政治精英们的价值观念和传统观念得到一些独立的利益集团的支持，再加上政治上的广泛共识，使维护宪法显得没有多大必要。政党之间的竞争，政治精英在行使权力时的自我约束，以及广泛追求政治共识，过去一直是作为反对滥用权力的某些保障。但是，有人批评这些保障如今已不再是理所当然的了。保守党的黑尔什姆勋爵在1976年指出，由于议会的绝对权力使政府逐渐走向独裁的边缘，他对此表示潜在的担忧。前不久一位工党议员更是抱怨说，英国有一个“胜者为王的政府”（Wright，1994：26）。政党体制的运作在20世纪80年代遇到了全面的失败。保守党的长期执政与撒切尔夫人激进的改革政策，诸如废除地方政府等级、实施（私人）广播禁令及拒绝政府通讯总部（GCHQ）工作人员加入工会等行动，留下的一个回赠品就是人们迫切希望建立一套新的对政府的制衡措施。

框图 3.1　英国宪法：主要术语和观点

术语	解释
宪法	国家或其他组织赖以进行治理的一系列基本原则和规则。宪法通常明确规定政府的构成及其各部门的权力、政府部门之间的关系及国家与公民的关系。
柔性宪法	没有修改宪法所必需的特定程序。在英国议会通过要求领执照养狗的法案与要求废除上院的法案从程序上讲别无二致。 ● 这里可与美国比较：在美国，宪法的地位是牢固的，任何修改都要经过特定的宪法修改程序。
自由民主宪法	在制定宪法时既允许尽可能多的人广泛参与政治，也给予制度化的反对党机会的制度安排。
主权	国家权力的根本来源。
元首	个人或主权机构拥有最终决定权。
议会至上	1. 议会有权制定或废除任何法律。 2. 对议会通过之法案的宪法地位不必采取司法审查来决定。 ● 这种法律说法受到政治现实的很多限制，例如公众舆论、利益集团的压力，欧盟和北约的压力及国外贷款等压力。
单一国家	下级政权可以行使议会授予的权力；议会也可以取消这些权力。例如，972年议会关于设立大县区的法案被1986 年的议会法案取消。 ● 与其他联邦制国家比较，下级政权的权力是由宪法授予的，如德国、美国。
公民自由与权利	人们享有言论自由、人权等权利。在英国，直到2000年以前公民自由权利既没有一个单独的权力机构维护，也不受《人权法案》的保护。在英国，公民自由权被说成是剩余权利，一个公民可以做任何没有被法律明确禁止的事情。 ● 现实中公民的自由权利是极其薄弱的，往往取决于政府对这些权利的束缚程度。2000年通过的《人权法案》为公民自由权利提供了更多的保障（见原书第353页）。

关于英国为什么没有一部成文宪法，历史上有一种解释。英国的政治体制经过几百年的演进已经建立起一整套用以指导英国政治的办法，而文字宪法的时兴

则远在其后。只是在200年前左右，从美国开始文字宪法才逐渐传播开来。多数文字宪法最初都是被那些成为独立的国家或是经过内部动荡或外部侵略而遭受分裂的国家所采用。法国自1789年大革命以来有过许多不同的文字宪法，目前实行的第五共和国宪法可以追溯到1958年。前苏联的宪法也改写过多次，当苏联于1991年解体后原先的成员国都不得不起草新的宪法。在英国无论是政府体制还是正式法规都不是运用于一时；相反，其政治体制、政治安排及政治风格都是经过几个世纪的演变而形成的，并非依靠一部文字宪法。

一、自由民主宪法

说英国宪法是各政治派别协商一致的产物，似乎是一个神话。毕竟英国在17世纪捍卫议会理想和反对君主专制的斗争中，有一位国王曾被送上断头台，还有一位国王被迫流亡国外。从政治意义上讲，英国在制宪问题上常常是四分五裂，如18世纪20年代发生的天主教解放运动，1832年议会通过有关立法的《改革法案》，减少上院的权力，爱尔兰自治运动，争取妇女选举权，等等。但公平地讲，自1688年反抗詹姆斯二世国王以来，议会至上的基本原则和限权的君主立宪制就已经牢固地建立起来。从那时起英国在立宪问题上一直处于长期稳定而没有任何动乱的状态（除了爱尔兰），这与许多国家相比形成了鲜明的对照。

18世纪的英国宪法是不民主的，在成人中享有选举权的公民不到3%，政府大臣仍然由国王任免。行政权也并非总是由议会控制，国王和议会均不能操纵法院。国内外的许多观察家对此表示赞许，认为这种明显的行政、立法与司法的“权力平衡”乃是英国立宪政府的秘诀。

框图3.2 英国宪法（示意图）

特点
- 非成文的
- 柔性的
- 单一的

渊源
1. 议会立法，议会制定的法规，在各种宪法渊源中居多

   例如：
   - 1911年《议会法》，1949年《议会法》
   - 1932~1969年的《人民代表法》
   - 1972年《欧共体法》
   - 1998年《苏格兰法》

2. 习惯法，由法院判决、法规条例、君主特权等构成

例如：● 言论自由

● 缔约、宣战、解散议会的权限

3. 权威著作，指被公认为对解释宪法性法律有指导性的文献

例如：艾伯特·维恩·戴西所著《宪法研究导论》（1885）（旧译《英宪精义》。——译者注）

4. 惯例，指具有约束力但又缺少法律效力的行为规范

例如：● 国王必须同意议会通过的法律

● 首相必须是下院议员

5. 欧盟法，自议会于1972年通过《欧洲共同体法》以后，英国即承认欧共体法的最高地位。英国法院可以根据欧共体法律审查议会立法

例如：● 上院判定1988年《商务运输法》因与欧共体法相抵触而失效

根据威廉·布莱克斯通爵士的观点，英国在18世纪后期就已经形成了一个近乎完美无缺的混合政府体制：

此时英国政府的确是非常优秀的，其优秀就在于政府各部门形成了一个相互监督的体制。在立法机关，人民对贵族实行监督，而贵族也对人民实行监督，国王则对两者都监督，这就防止了彼此的行政权力受到侵占……就像力学原理一样，这三种力量共同推动政府这部机器朝着一个方向——一条通往自由与幸福国家的真正路线运行，而非自行改变方向。

——威廉·布莱克斯通爵士：《英国法释义》（1787）

然而，认真检查英国在18世纪的实际做法就会发现事实与布莱克斯通所赞美的政府模式有相当大的差异。

迈向议会民主的主要立宪和政治步骤出现在19世纪。公民的选举权得以扩大，而国王、上院及下院的相对权力则做了有利于选民的调整。到1928年，选举权被逐渐扩大到所有成年人，使下院真正成为全民的代表。内阁对下院负责的原则在19世纪30年代得以确定。直到1911年，当选的下院对上院所拥有的最高权力才在当年通过的《议会法案》中得到正式承认。

另外两项改革，即全民公投和下院的比例代表选举制，虽然在1867年至1918年期间曾多次被作为议案提出，但都没有被采用。全民公投作为给公民以决定国家大事之发言权的措施而受到普遍支持，比例代表制则是议会少数派反对多数派专权的保障措施。这两项改革，像弗农·博格丹诺指出的那样，作为应对19世纪后期各政党组织崛起的措施而得到正视（1981：7）。

因此，宪法改革作为一个焦点问题直到1918年才突显出来，确切地说，是在1922年爱尔兰脱离联合王国之后。在妇女选举权、上院权力、爱尔兰自治法案或权力移交、改革选举制度等问题上，各派政治势力争议异常激烈。此后有关宪法改革的问题实际上又从议会的议事日程上销声匿迹，无论是工党还是保守党，作为既得利益者都愿意保留“胜者为王”的单一选举制度，保持议会至上和强势政府。保守党认为政府是分层级的，必须坚决捍卫政府的自治权和权威。工党也支持强势政府，因为政府是劳动阶级可以作为克服资本主义制度不公平现象的工具（Beer，1964）。但是在最近几十年，有关宪法改革和制衡原则的话题又开始回到议事日程中来，其中大部分来源于对保守党长期执政的批评以及工党自1997年后采取各项改革措施的结果。

二、历史渊源

从严格意义上讲，英国宪法并非是不成文的，其中大部分都是法律文件。一个突出的特点是，尽管宪法的主体是不成文的，但却是以议会立法、习惯法、司法解释（或称判例法）及惯例等文字形式合成的，其中具有宪法性质的文本和阐述的确构成了一部统一的宪法。

以下是构成英国宪法的几个主要渊源：

1. 议会立法，或者称议会制定的法律。在数量上它大大超越习惯法，占了宪法的一大部分。议会立法主要包括有：1689年《权力法案》,1707年《与苏格兰统一法》、《人民代表法》，1920年《爱尔兰政府法》等。这些法律像其他法律

一样都是根据《议会法》制定或修改的。甚至像每届下院的五年任期未经上院同意则不能延长这样的法律条款，也可以按照正常的立法程序进行修改。

2. 判例法，或曰对议会立法的司法解释。法院无权对议会制定的法律的效力做出裁定，但法院有权裁决某个法律是否运用得恰当。依据司法解释，法院有机会对法律的应用进行规范。

3. 欧洲共同体法。英国于1972年作为共同签署国承认《欧洲共同体法》，该法又被后来的《单一欧洲法》（1987年）和《欧洲共同体法（修正案）》（1993年）作了修改，最终以《马斯特里赫特条约》，即现在的《欧盟法》付诸实施。英国被要求接受欧共体的法律规定，承担相应的义务，并接受欧共体法律机构今后做出的裁决。欧共体的法律和规定是由欧洲共同体委员会和部长理事会制定的，由欧洲法院宣布哪些法律是自动生效的。

4. 习惯法。例如，涉及英国国民传统的权利与自由的法律，这些法律被作为先例延续下来并被法院所确认。

5. 惯例。尽管缺乏法律效力，但被视为具有特殊的权威而长期坚持使用。惯例在运用中强弱程度不一。强硬的惯例包括：议会每年至少要召开一次会议，国王对上下院一致通过的法律必须同意，内阁首相及其政府一旦在下院信任投票中失败就必须辞职或解散议会。另一方面，针对所有的惯例都是逐渐演变而成的，最近又出现一些新的政治论点。人们要正视未来的政治形势，因为如果缺少相应的惯例将导致人们产生困惑，无所适从。

三、变化中的惯例

英国宪法的一大部分是由惯例构成的。这些惯例源于历史判例和传统做法，其法律效力取决于被遵守的程度，一个惯例如果被持续违背就会削弱其权威。惯例的不断改变能提高宪法的适应性和发展。例如，在19世纪，内阁首相可以是上院议员，也可以是下院议员。最迟到1902年，当时的首相索尔兹伯里侯爵（Salisbury, 1830~1903年，英国保守党领袖，最后一个主持英国政府的贵族政治家。——译者注）即是上院议员。而如今首相必须是下院议员则是普遍接受的惯例。下院作为直选机构与上院不同，更具有民主合法性，所以自19世纪20年代起，人们普遍认为首相应当从下院中产生并对下院负责。1963年，继哈罗德·麦克米伦首相退休之后，女王邀请霍姆勋爵组阁时，霍姆就被要求放弃其贵族爵位并取得下院议席之后才能成为首相。

每当发生政治变化或政治分歧明显时，或许就有人对何为惯例产生疑惑。1975年在决定英国是否继续保留欧共体成员以及在1977年针对欧洲议会直接选举而决定选择何种选举制度的两次全民公决中，当时的工党政府首相都中止过内阁集体责任的惯例，其原因都是因为执政党产生了分裂。当时的工党政府首相卡拉汉对第二次中止这一惯例的态度是比较傲慢的，认为这个惯例“只有在我宣布它适用时它才适用！”（Hansard, 933, 4 C.522, 1977年6月16日）。他的话抓住了惯例的实质，即惯例的法律效力取决于政治家对它的坚持程度。然而，这种理解对宪法主义思想来说是荒谬的，后者认为，一套法规无论是否成文都应当是独立的，都应该对政府的行为起到规范作用。这与政府习惯自己决定哪些是符合或不符合“宪法”的思想是很难相容的。由于惯例没有法律地位，所以对“违反惯例”的制裁就只能是政治上的，像议会的不利投票或解除某个犯罪的部长职务或解散政府等。

四、责任政府

“责任政府”一词有不同的用法。例如，政府对公众舆论的反应，政府在行使职权上的谨慎，或是政府对议会负责（Birch，1964）。其中政府对议会负责是极具宪法特色的重要做法。责任政府思想与两个具有宪法性质的重要惯例相关：（1）政府部长对其领导的部门实行对议会的个人负责制；（2）政府内阁对制定政策实行集体责任制。政府内阁一旦在就某个重大问题而举行的投票中或是在信任提案中失去下院的支持，它就面临着要么辞职、要么解散议会的局面。

大臣负责制

按照大臣负责制的原理，每位大臣对其个人行为、他所领导的部门的整体行为以及他手下公务员的作为或不作为，都要向议会负责。近年来因政策失误而辞职的最知名的人物是外交大臣卡林顿勋爵及其两位部长级助手，他们是1982年因阿根廷侵占福克兰群岛（马尔维纳斯群岛）而引咎辞职的。然而，因政策失误应当辞职而没有辞职的大臣却大有人在。例如：

- 詹姆斯·普赖尔，北爱尔兰事务大臣，应对1986年梅兹监狱犯人越狱事件负责；
- 许多位卷入制定与执行1990~1991年人头税的大臣；
- 诺尔曼·拉蒙特，财政大臣，应对1992年英国退出（欧洲货币）汇率机制负责；
- 卷入误导下院批准向伊拉克非法销售武器（被《斯利特报告》披露）的多

位大臣。

1992年议会中引咎辞职的大臣有大卫·梅洛、蒂姆·约、迈克尔·梅茨和尼尔·汉密尔顿等，与早期辞职的内阁大臣塞西尔·帕金森（1983）和尼古拉斯·里德利一样，皆因为个人行为不检点所致。主张大臣对其掌管部门所制定的政策行为应向下院负责的观点更具有政治意义。从简单意义讲，大臣负责制只是意味着接受议会议员对有关政策的质询和处理本部事务的结果，但更重要的解释是议会能够迫使那些因有明显过失行为的内阁大臣辞职。然而，判断明显过失有时也是困难的。政府部门包括很多公务员，其中一些人的主观能动性和判断力是有限的，因为他们的过错而追究大臣的个人责任显然是很不现实的政治手段。一百年前，一位称职的大臣可能会熟悉他所掌管部门的绝大部分业务工作。而如今大量细致的分工使大臣根本不可能保证下属公务员承担的所有工作都同步进行。更何况大臣的位置变更频繁（平均两年多一点），一旦发现有过失行为或政策失误时，这位大臣或许已经调离。而惯例则依然存在。

惯例的含义随着政党内部纪律的加强而发生了变化。一位大臣因为政策失误而必须辞职或者遭受免职，正像S.E.芬纳（1956）所指出的，一位大臣的离职或许是因为他不受欢迎，或许是因为首相认为他无关紧要（Marshall，1984）。这里我们必须考虑有两个重要的政治障碍来考验下院解除大臣职位的能力。一个是对党的忠诚，因为绝大多数党内无官位的后座议员往往是这位承受免职压力之大臣的后盾；另一个是集体责任制。最终对政策失误负责的也是内阁，因为大臣的辞职无论其个人荣誉如何，即使其辞职是适当的，通常也会对政府的总体形象造成负面影响，而给反对党一个可乘之机。因此，其他内阁大臣们反而会转向支持这位遭受攻击的大臣，不管他是否调离还是辞职。1986年，利昂·布里丹因为他在韦斯特兰事务中所扮演的角色而遭到后座议员的猛烈抨击之后辞去贸易和工业部大臣（Oliver & Austin, 1987）。对与政策失误有关的大臣或是不受欢迎的大臣，首相也可以选择重新改组内阁。区别一位大臣对政策失误的责任与一位行政主管失误的责任实际上并非十分清楚。

但是理论与实践的结果仍然有一些重要差别。议员们和反对党有机会对大臣进行质问，这些质问使他掌管部门的公务员始终小心谨慎：尽管他们或许不至于丢掉工作，但他们的名誉及前途则没有保障。例如，假如一位官员犯了错误，如果他不能提供充分的理由，对反对党提出的质疑或批评没有给予合理解释，或者没有执行大臣的指示或没有正确理解大臣的观点，那么很快在该部门就会人人皆

知，并被视为小道消息在政府各部不胫而走。最终还是惯例有助于政治个人化，使公众倾向于表扬那些明显成功的大臣，同时也对他们的明显失误提出批评。

至于政府部门所设立的机构对各部大臣向议会负责的原则起到何种程度的削弱作用,目前仍不清楚。

框图3.3 理论与实践：责任政府

大臣责任制

宪法理论

大臣对其领导部门的整体行为向议会负责，一旦暴露出严重的个人或部门失误且要由大臣负责的话，他们就将面临辞职。

例如：
- 内政部大臣雷金纳德·莫德林因为与犯有贪污罪的设计师波尔森有染而辞职（1972）
- 外交和联邦事务部大臣卡林顿勋爵因外交部对阿根廷企图侵占福克兰群岛（马尔维纳斯群岛）的判断失误而辞职（1982）

政治实践

大臣应对其部门公务员的行为和部门制定的政策负责，近年来这一惯例因以下原因而被削弱：
- 政府部门工作量的大幅增加
- 大臣变更频繁
- 由于许多半官方机构和行政机构的增加而导致责任分工模糊
- 一些训练有素政治团体的解散

1996年威廉·沃尔德格雷夫和尼古拉斯·莱尔爵士被《斯科特报告》披露，在向伊拉克售武问题上误导议会，尽管公众舆论和反对党的压力很大，但二人均拒绝辞职。

大臣辞职或许标志着一位大臣在其党内不受欢迎或失宠于首相。

集体责任制

宪法理论

各部主管大臣被要求公开为政府决策辩护，反之就要辞职。集体责任制最初只限于政府内阁，但现在已作为加强党内管理的一种工具，在执政党内已扩大到大约上百人。

例如：● 杰弗里·豪爵士，枢密院大臣、下院议长，因为无法接受首相的欧洲政策而辞职（1990）

政治实践

许多首相有时候认为中止集体责任制从政治上讲是有利于自己的权宜之计。1975年，哈罗德·威尔逊首相在有关欧共体的全民公决中允许其内阁成员公开发表不同意见。他解释说这只是对集体责任制规则的一个例外，仅限于全民公投期间，话题也只是针对是否继续作为欧共体成员。

信任投票（谴责动议）

宪法理论

集体责任制意味着如果政府就某一件大事在下院辩论中遭遇失败的话，内阁就要集体辞职。

例如：● 1924年麦克唐纳政府
● 1979年卡拉汉政府

政治实践

例外：1974~1979年期间，工党政府在一些几近涉及信任危机并要承担内阁辞职后果的投票中尽管在下院遭遇失败，仍然保住了内阁。然而最终还是在反对党领导撒切尔夫人倡导的谴责动议中下台。

1994年11月，梅杰内阁中由于有14人（占内阁绝大多数）担心党内欧洲统一怀疑论者的反对，导致在议会关于提高欧盟预算中英国分摊比例的辩论中遭遇失败，最后演变为信任投票。梅杰以330对303票获胜。为此，有8名保守党的反叛议员因没有支持政府而被撤销议院督导员职务。

集体责任制

内阁集体责任制的惯例有两个特点：一是如果政府的某个重大决策在下院遭到否定的话，内阁就要辞职。这是在1830年就明确建立的惯例，当时的政府因为在议会改革问题上支持率太低并面临被议会否决而辞职。根据1832年《议会改革法》，确定了内阁必须获得下院支持的原则。二是所有大臣必须接受并公开支持

内阁的决策或者保留个人的不同意见，除非该原则有所松动；如果哪位大臣要公开发表不同意见，他就应当辞职或面临被解职。

下院可以采取谴责批评动议或通过不信任投票迫使政府内阁辞职。什么事需要信任投票由首相决定。信任投票意味着一旦政府倡议的政策措施遭到下院拒绝的话，其后果就是政府辞职。例如，政府的财政预算、拟订法案在议会的二读、三读，或是回复女王讲话的致辞等在议会投票中未获通过，通常都会被视为不信任投票，因为这些都是政府工作计划的核心内容。在20世纪，英国有两届政府由于在下院不信任投票中失败而被迫下台，一届在1924年，另一届在1979年。此外，1940年首相张伯伦尽管在议会就其提出的挪威战役方案的投票中获胜，但却因此失去党内绝大多数的支持，他自认为必须辞职。

然而，现如今惯例已成为内阁控制议会的一种手段，并且在党内领导和稳定政府等政治活动中被加以利用。自1945年以来，一个政党在下院必须拥有相当可靠的多数议员才能保证在议会的重要投票中不至于失败，这已成为通常的惯例。甚至当一届政府内部出现反对意见时，往往也会形成导致政府信任投票的潜在压力。这种惯例甚至延伸到政务次官、大臣的私人助理等，这意味着将近三分之一的执政党议员上了政府薪金的“工资表”（尽管政务次官是不发薪水的），就是指望他们支持政府。集体责任制意味着内阁的凝聚力，如果内阁成员均来自同一个党、同时当选且思想观点一致，显然其相互间的配合要融洽得多。这种惯例还意味着内阁的保密性，即内阁在决策前后的意见分歧不对外公开。在议会反对派和公众面前内阁要表现出团结一致，这种对政治管理的考虑至少已提高到宪法行为准则的程度。

然而有迹象表明，这种适用于内阁团结的惯例也正在减弱。在20世纪有三个重大协议是在内阁有意见分歧的情况下达成的，每次分歧都有可能使当时的内阁分裂。这三个有名的协议是：（1）1932年的联合政府在批准采取关税时，允许持明显反对意见的自由党大臣支持自由贸易；（2）1975年关于英国继续保留作为欧共体成员国的全民公投；（3）1977年关于欧洲议会选举法案的投票。1976~1979年期间工党少数派政府在许多关键问题上都丢失了选票；保守党政府在1993年《马斯特里赫特条约》问题上也是如此。内阁在这类重大问题上搁置集体责任制所引起的一个有关宪法的后果是，下院很难对议会投票的结果负责。内阁团结一致的神化也由于近年来媒体对“外泄”出来的有关内阁议事程序和意见分歧的广泛报道而遭到削弱。

五、君主政体

除了一个短暂时期（1649~1660年）外，英国自10世纪以来一直拥有国王。这种君主政体的长期存在，很大程度上是因为它顺从了人民要求变革国王权力角色的种种压力。当今世界保留君主的国家屈指可数。在20世纪，许多君主国家通常是由于以下原因而垮台的：（1）涉及军事失败的事件（如1918年的德国）；（2）多民族帝国的分裂，通常也是发生在战败之后（如1914~1918年一战后的奥匈帝国和奥斯曼帝国）；（3）与发展壮大的民主力量没有达成共识。英国君主制度得以维系的关键，就是在过去三百年里国王在每逢要求废除君主制的时候，他都能适时地让出国王的部分权力。

我们说英国是一个君主立宪制国家，指的是国王的大部分作用都是礼仪性的。例如，代表英国出国访问、出席盛大典礼等，而在政治事务方面则是按照政府大臣的意见行事。当议会召开会议时，国王每天要听取有关会议程序的报告，阅读政府文件、内阁会议报告，每周要会见首相了解政府有关政策的秘密讨论情况。说得传统一些，国王的权力（当国王行使权力的时候）依然存在。政府仍是女王的政府，大臣是王室的大臣，法官和审判官是女王陛下的法官和审判官。研究宪法的戴西律师（英国著名法学家。——译者注）在19世纪将英国的皇室特权描述为“被合法留在王室手中的昔日独断专横之王权的残余”。这意味着国王行使的某些权力可以不经过议会的批准。这些权力包括召集和解散议会、令议会休会、签订条约、宣战媾和、统率武装力量、任命法官、授勋封爵、任命大臣、发动诉讼程序、赦免罪犯，等等。这些权力大都是以国王的名义行使的，是独立于法院或议会的。

如今这些决定权已经由首相和内阁来承担。在1911年以前皇室授勋封爵的权力还比较重要，那时候的上院对立法有否决权。最后一次被国王独立行使否决权是在1712年。1832年在讨论通过《改革法案》时，当时的国王曾威胁要补充一部分新贵族以抵制上院的反对派；1911年的《议会法案》也没有执行。这两次都是因为上院最终获得足够的票数使当时的政府做出让步。国王对首相的选择通常是无争议的，因为首相的人选必须是在大选中获胜的党首，该党在下院中拥有大多数议席，而国王对内阁大臣的任免则是听取首相的推荐。在1963年以前，每当有保守党首相辞职时，国王对继任首相的人选都是采纳该党资深人物的意见。现在这种各主要政党自选党内领袖的现实最终使国王在决定首相人选上构不成任何障碍。

框图3.4 君主政体

- 英国的国王是世袭的，但属于君主立宪制。
- 女王是国家元首，但她的作用大都是礼仪礼节性的：女王当家但不主政。
- 国王在政治上应保持不偏不倚。
- 只要国王依照一个负责任的、由下院多数派领导的政府的意见行事，她就不会干错事。

国王的作用

1. 国家和宪法延续的象征；反过来说，国王的存在可以避免政治纷争；
2. 国家统一的象征；
3. 国家元首的正式称谓。

皇室的特权

按照惯例，国王的传统权力现在由国王任命的大臣（通常是首相）行使，不需要议会的特别授权。

例如：
- 解散和召集议会的权力
- 宣布战争的权力
- 签订条约的权力

然而有两点仍然存在问题：首先是解散议会。国王必须同意首相关于解散议会的请求，这一点是被普遍赞同的。自1931年以来几乎历届大选都是由一个政党或政党联盟在议会占明显多数（只有一届除外），迄今在解散议会这个问题上几乎没有出现任何困难。但是如果一位首相在议会得不到多数支持而想要解散议会，而另一位政治家或许有能力控制议会多数，出现这种情况该怎么办？国王是应该同意首相的请求还是应该另请高明呢？第二点是，假如没有一个政党在议会形成明显多数或多党联盟在领导人问题上发生分歧，就有可能在解散议会问题上引起争论，这时国王就有可能要介入，无论他愿意与否，均要出面主持选择首相的谈判。出现上述情形可能会给国王带来有关扩大国王及其顾问政治作用的争议。这种没有明显先例可循的做法容易造成个人伤害，或许还会激起有关政治倾向的争论风波。1931年，当时的国王就在国民政府的组成问题上遭到过批评。此后在1957年和1963年在任命麦克米伦和霍姆勋爵担任首相一事上，伊丽莎白女

王均受到过指责。要避免此类争论的一个办法，就是可以将解散议会或任免首相的决定权转交给议会议长或其他某位重量级人物。

关于国王的角色作用，白哲特（英国著名经济学家、政治家，所著《英国宪法》迄今仍是广为传诵的名著。——译者注）在1865年简洁明了地解释为：一种需要加强、鼓励并警戒的权力。国王当家不主政这一权威性的宪法名言与以下两个原则相联系：第一个原则是政治公平，国王的行为必须不带有任何政党的倾向，并愿意同任何经合法当选的政府合作。要扮演宪法裁判的角色，要求国王对各政党要一碗水端平，要避免引起政治争论的言论或行为，要坚持各方都能接受的裁决。而一旦出现不明确或有争议的“裁决”时，就容易出现问题。第二个原则更加关键，即只要国王是按照在议会占有多数且恪守职责的政府的建议行事，他或她就不会犯错误。在此原则下政府承担政治责任，国王被“架空”于党派政见之上而免遭批评。

从理论上讲暂且到此。然而，近年来有关国王的权力作用仍不断遭到批评。其中大部分批评意见是由于媒体对年青一代皇室成员行为的负面报道而引发的，如指责他们在道德方面没有为全国做出表率，皇室费用支出过大，及最近披露的女王过去从不付个人所得税等。其他批评包括埋怨与国王世袭制度相关的一些传统价值观念落伍与不民主，与21世纪格格不入。

六、议会至上

议会至上的原则可以说是英国宪法的一个突出特点。这个特点在一些观察家眼中使英国的政治制度显得“违犯宪法”。议会至上，或曰议会立法的权力，是由女王行使，由上院和下院开会通过的。一项由议会通过的法案是不受任何更高法律制约的，其合法性也不受任何其他权力机构的支配。这意味着法院对成文法，包括最近通过的《人权法案》只有解释权而不能搁置不理，只有欧盟通过的法律除外。上届议会不可以限制下届议会，现行法规却可以被后来的法律所取代。这个惯例并非总是如此。在18世纪中期以前，如果某个惯例被视为与习惯法相抵触，法院通常可以绕开这个惯例。而议会权力绝对至上的思想只是在19世纪才逐步形成。对此，戴西（1952：39）指出：

“议会至上的原则，顾名思义，即是依照英国宪法，唯有议会才有权力制定或废除法律；进而言之，英国法律不承认任何人或机构有权力推翻或搁置议会制定的法规。”

其他具有成文宪法的国家（著名的有美国）往往是通过授权给最高法院或相

同机构，以裁决政府或立法机关的行为是否符合宪法。

1990年发生的西班牙渔轮案件，提醒英国要重视欧洲的影响。此案涉及欧共体法律与英国议会之间的冲突：由于对欧洲法院的判决不满，英国上院中止执行了一项英国法律，该法律涉及按照欧共体捕鱼限额的规定要对英国渔船进行登记。此案最终由欧洲法院做出明确的判决，充分显示了英国法律必须服从欧洲法律。这个案例也明确说明，只要英国作为欧共体成员国，一届议会所采取的行动可以限制下一届议会，因此，议会也并非是绝对至高无上的。

对议会权力没有正规监督的事实（除了欧洲和爱尔兰）并不意味着议会至上在实际中毫无限制。对政府的作为有许多形式的政治监督，如自我约束、需要平衡来自利益集团的强大压力、照顾自身后座议员的情绪、尊重下院反对党权力的义务、对选民在下届大选中转变态度的担忧等。也有一些敢与议会对抗并成功的案例。如工会组织阻碍议会通过1971年《工业关系法案》及1974年的政府工资政策，1974年北爱尔兰的罢工浪潮曾导致地方自治的失败，但这些案例都不属于宪法制衡原则的范围。

七、宪法变革的压力

早在1997年前就有迹象表明，我们传统的宪法体系（为维护旧法的现状）正逐渐失去支持（Norton，1991）。来自政治方面的种种压力显而易见，这些压力包括反对党对撒切尔夫人政府“偏执”行为的不断抱怨。兴起于19世纪80年代的以政党为核心的选举，为自由党一贯要求比例代表制增添了分量，以及苏格兰地区民族主义势力的抬头。这为议会多党化的趋势和一党难以掌握议会多数的可能性增添了不确定因素。现实当中政府的组成及其行为，在很大程度上使人们对传统的观念，即政府应掌握在一个在议会控制多数的政党手中产生了怀疑。

另有一些压力确切地说是指向宪法的（F.Ridley，1988；Mount，1992；Wright，1994）。尤其是针对某些惯例的削弱，比如集体责任制和大臣负责制的削弱，缺乏对全民公决行为的法定规则，欧洲人权法院对英国一些涉及公民自由案件的改判，以及作为欧共体成员国的一些影响等。在案件判决中一旦出现英国的国内法律与欧共体法律有争议时，根据欧共体《加盟条约》，英国法院不得不顺从后者。欧共体成员国对英国宪法方面的影响有很多，而且还在不断渗透。

各种献策涌向宪法改革议程。共同点是宪法应作为保护公民权利的衡量标准。英国是没有将公民的个人权利写入宪法保障的少数民主国家之一；1689年的《权利法案》大都涉及反对国王专制和维护议会权力，例如保护议员避免因在议

会的言论而被起诉，在和平时期未经议会批准不得扩大常备军。

框图 3.5　宪法改革的压力

- 宪法不能凌驾于政治之上
- 无论何时，宪法都或多或少地对有些群体是有利的，而对其他群体是不利的
- 当前改革宪法的要求有：

改革内容	拥护者	已完成（至2000年）
●比例代表制	●第三党派、自民党、部分工党议员	√（部分）
●下放地方自治权	●第三党派和民族党	√
●《权力法案》	●工党、自民党、民族党	√
	●工党、自民党、部分保守党	
●信息自由	●第三党派、人权团体	√
●暂停进一步欧共体化	●多数保守党	—
●改革上院	●所有政党	√
●改革皇室	●支持共和制派	—
●文字宪法	●宪章88、工党、自民党	—

改革的可能性　小修小改经常有，但要按照一部成文宪法来改革不大可能，因为：

- 想这么改革的人都无权，而只有掌权的人才能做这样的改革
- 修宪的性质和程度即使在拥护者之间也会产生分歧

从传统意义上讲，习惯法为公民自由权利提供了一些保护。然而，斯卡门勋爵及其他一些人早在1974年就提出，由于政府的干涉较多，加上法院对政府作用总是做出顺从的解释，使习惯法对个人自由的保护变得脆弱。鉴于在保护公民自由权利方面存在障碍，一些改革家常常根据《欧洲人权保护协定》的有关条款寻求解决办法。英国虽然于1953年签署了该协定,但一直没有将其颁布为法律。在斯特拉斯堡（法国下莱茵省省会，欧洲委员会所在地。——译者注）的欧洲法院门前，经常有一些个人或团体对人权现状表示不满。因为英国自己的法院过去没有这类诉讼程序，直到1998年才颁布了《人权法案》，并于2000年10月2日开始实施，在此之前苏格兰和威尔士新议会在1999年就已经开始执行这一法律。这个法案是根据《欧洲人权保护协定》制定的。现在所有法案在提交议会和大会表决之前都必须附

有这些法案与新颁布的《人权法案》不相抵触的说明。因此，法官可以依据《人权法案》裁决政府大臣们的决策或规定是否与该法律相抵触。

1974年，苏格兰国民党在大选中支持率的上升是促使英国议会对苏格兰和威尔士实行自治产生兴趣的一个主要原因。工党作为苏格兰第一大党在当时的地方选举中几乎失败，匆忙提出将中央部分权力下放地方的建议，并参与起草《苏格兰和威尔士法案》。工党的建议不仅遭到了大多数保守党人的反对，同时也受到一些工党后座议员的不满，结果在苏格兰和爱尔兰就该法案的投票公决中反对派获得了所需要的40%支持率，使该法案未能实施。1979年3月，在这两个地区再次举行全民公投，工党的建议因为没有得到足够的支持而最终流产。

工党于1998年做出承诺，在苏格兰采取比例代表制选举产生新的苏格兰议会，赋予它提高税收和各种基本立法的权力，然后在威尔士也用此法选举新议会。在像英国这种政治体制的国家，既不是联邦制也没有成文宪法，中央与地方的利害关系主要集中在怎样处理国家议会与苏格兰地方议会之间的矛盾。工党对苏格兰问题的提议在下院表决时遇到了自相矛盾的怪现象，即苏格兰议员在非苏格兰事务上有投票权，而非苏格兰议员在苏格兰事务上却没有投票权，因此受到了批评。保守党在20世纪80年代和90年代处理苏格兰问题所暴露出的弱点，不可避免地导致苏格兰的民族情绪升温，苏格兰人认为他们是由外来的英格兰人所统治，因此不断要求地方自治，甚至主张脱离英国（见本书第二章）。自1979年以来关于苏格兰和爱尔兰自治问题的舆论压力显然愈来愈大，在1998年这两个地区选举新议会的全民公投中，工党在苏格兰赢得压倒性的胜利，在威尔士也获得微弱多数的支持（见框图3.6）。

有关北爱尔兰的地方问题在本书第二章中有详细论述。英国各主要政党都清楚，英国对北爱尔兰的直接管辖并不是一个长远之计，而只能作为一个过渡。自1970年以来，北爱尔兰提交的有关修宪的建议超过英国其他各地。英国政府已经宣称任何有关北爱尔兰宪法地位的改动，包括与爱尔兰共和国的合作方式，只要经过绝大多数北爱尔兰人民的同意，都可以接受。这一重要主张现在已被新芬党接受。

自1979年以来，地方政府的权力明显减小，以及在1999年之前没有设立地区一级的政府，使英国成为或许是西欧各国中政治权力最集中的国家。由于在苏格兰各地区没有下放任何地方权力，所以上述判断对英国是适用的。要求英国议会下放地方自治权力往往被认为是打破了政治制度的平衡，而把权力下放到地区一级则不然。

事实上所有民主国家都有两级立法议会，以提供一套制衡措施。在英国，上院

长期缺失立法权，原因是其成员必须是世袭贵族、终身贵族和高级神职人员（如主教）。早在1983年和1987年，工党就两次提出废除上院的建议，其主要原因是反对世袭贵族议员的人数过多。对上院的不满并非新鲜事，只是因为改革派在如何替换它时始终达不成共识而使它保持至今。工党政府最终于1999年取消了世袭贵族议员在人数及影响等方面的潜在压力，即在上院换届时只允许保留10%（92名）的上届世袭贵族议员进入下届上院，而大多数新贵族议员则是在他们归属的党派集团的基础上通过选举产生的。以维克汉姆勋爵为主席的皇家委员会在2000年1月提出建议，在下一届上院约550名议员中，大多数将由一个上院议员任命委员会来任命，其余65到195名议员则由其代表的地区选举产生。2000年的上院只是某种程度的过渡，工党政府对维克汉姆委员会推荐的选举方式一直悬而未决。

框图3.6 理论与实际：全民公投

理论

要求全体选民就某一特别问题投票表决。

例如：● 1975年6月，"你认为英国应当留在欧共体内吗？"

直到最近，全民公投一直被视为是与英国政治不相符合的舶来品，理由是它与议会至上这一宪法定义存在矛盾。

采用全民公投作为"决策顾问"，可以避免许多潜在的矛盾。

英国迄今在五件大事上采用了全民公投（不包括像威尔士部分地区就酒吧营业时间举行的地方公投）。

上述五次公投所提问题均涉及宪法，如：

- 1973年北爱尔兰边界问题
- 1975年英国保留欧共体成员国地位问题
- 1979年苏格兰和爱尔兰地区自治问题

全民公投为公众参与政治增添了机遇，政府可以就涉及宪法的重要问题向被管辖者进行协商。现在任何涉及修改宪法的重要问题不仅需要议会的批准，还要征得人民的同意才行，这几乎已经成为宪法性的惯例。有趣的是，2000年通过的《地方政府法案》要求地方政府可以采用地方全民公投的方式决定是否采取直接选举市长的制度，首次给予5%地方选区可以要求当地政府就此类改革问题举行地方公投的权力。

实际情况 实际上全民公投的政治作用比宪法原则或民主协商更直截了当。

1973年 保守党力图使新教徒社区放心，除非绝大多数人希望改变现状，北爱尔兰不会脱离英国。举行公投的结果是预先料定的：57.4%的人支持维持现状。此次公投遭到天主教党派的抵制，天主教徒则弃权。

1979年 工党内阁和党内在英国是否继续保持欧盟成员国问题上产生分裂，哈罗德·威尔逊采用了全民公投"协商解决分歧"，使工党政府维持执政。结果是64.5%的人支持留在欧盟。

1979年 以詹姆斯·卡拉汉为首相的工党少数派政府依赖与自由党联盟而执政。为换取该党的继续支持，工党建议下放苏格兰和威尔士地方自治权力，但遭到许多工党议员的反对，因此在这两个地区采取全民公投，各地支持下放权力的人必须超过40%。结果是：在苏格兰，支持者为33%，反对者为31%；而在威尔士支持率为12%，反对率达47%。工党只好放弃下放权力议案，并因此在1979年5月受到谴责动议。

在1990年代，全民公投作为工党宪法改革宏伟计划的一部分而被更加频繁地使用，其原因或是为了工党的长期承诺（如下放地方自治权力），或是因为某项主张引起重大问题（如进入单一欧洲货币体系），或是明显改变公众参与选举的条件（例如直接选举伦敦市长或改革选举体制）。迄今，工党在这些问题上的所持态度都获得了大多数公众的支持：

	赞成	反对
1997年苏格兰公投		
（1）支持苏格兰新议会	74.3	25.7
（2）支持下放税收调节权力	63.5	36.5
1997年威尔士公投		
支持威尔士新议会	50.3	49.7
1998年伦敦地区公投		
市长直选	72.0	28.0
1998年北爱尔兰公投		
支持《耶稣受难日协议》	71.1	28.9

“争取信息自由运动”一类的改革派组织，长期呼吁对公民了解信息的权力应以议会立法予以承认。英国政府对内部信息是高度保密的，像斯科特法官描述的那样，政府大臣和公务员们利用了这点来掩盖错误。有关立法计划于2000年通过，其中对政府大臣仍然给予了大范围免于发布信息的权力，拟议中的信息专员对信息的发布也仅有建议权而不能强制服从。这一措施令改革派很是失望。

最后一点是全民公投。全民公投是从国外引入的，长期以来被认为是“非英国的”，与议会至上的原则是不相符的。迄今，政府在处理与宪法相关的事务中，对全民公投的强烈要求一直是采取抵制态度的。例如，1910~1911年对上院的改革，1975年对欧盟成员国去留问题，以及1979年、1997年在威尔士和苏格兰地区自治等几件大事中才有所采用。政党领袖们通常在党内发生重大分歧时将全民公投作为一个政治工具，如工党在处理欧盟事务和苏格兰分治时即采用过。1970年威尔逊首相在加入欧盟问题上曾反对举行全民公投的主张，并强调说“我决不改变我对此事的态度”。但迫于其工党内部压力和分歧，他到1975年逐渐转向接受全民公投的主张，尽管他声称这是一个“特殊情况”。1979年在处理苏格兰、威尔士地区分治问题时，工党领导面临来自后座议员的强烈反对而产生分歧，再次采取了全民公投。1990年代，对欧盟持怀疑态度的势力在英国是否与欧盟更加一体化问题上多次呼吁采用全民公投来决定。

在英国是否应当进入欧洲单一货币体系问题上，各主要政党一致同意按照政府的建议举行全民公投。在1997年竞选声明中，工党承诺在本届议会任期内将就詹金斯委员会提出的改革选举制度的建议举行全民投票公决。这两件大事对政府来说都是很棘手的。欧洲单一货币制在英国不得人心，遭到大多数媒体和保守党的反对。在至少十年的时间里选民中的多数（近年来又增加到大多数）始终持反对态度。政府对此问题只有在稳操胜券的情况下才有可能举行全民公投。政府和政党在议会选举首相上历来有分歧，但没有理由就此采用全民公投。而全民公投或许可以成为工党换取与自由民主党长期合作的筹码。

在1970年代，全民公投还被认为是非常有争议的一种方式（见框图 3.6），如今已被牢固地确立为宪法的一个组成部分。正如1975年对公投持批评态度者所担心及其对立面所期望的那样，全民公投已被普遍采用，迄今已被限定为修改宪法的一个措施。全民公投现在已被视为人民大众是否同意宪法改革的最高（及必须服从的）检验手段。重要的还在于如何完善使用全民公投的程序。例如，应该制定与举行公投相关的法律规定，对什么大事应采用公投决定，是否应明确公投

结果的最低人数要求，法定投票人应达到多少才算是大多数，等等。

要求改革宪法的压力到2000年之前就已经非常明显，最主要的原因要算1997年5月政府的换届。宪法改革派对上院的选举是否有重大改革、《信息自由法案》能否颁布，以及议会选举制度的改革是否实施等拭目以待。《人权法案》的支持者埋怨该法案缺乏“人权委员会”一类的组织支持，以方便推动人权文化的发展。自1997年以来英国宪法就已面临更多涉及文字和议会立法改革的压力。

八、需要成文宪法吗?

20世纪末，围绕宪法问题的又一轮政治辩论开始了,且时常分为两大派别。工党政府甚至在1997年大选之前就已将宪法改革列入计划，如比例代表制、权利法案、下放地方自治权力、改革二级议会、信息自由及改革王室制度等。这些问题大都是逐个提上议事日程的，以应对政治环境的变化或衡量党内利益的得失。改革派往往想利用宪法改革达到某些政策目标并加强其自身党派力量。但是除了这些压力之外，要求全面重新阐述法律、甚至支持制定成文宪法的势力也一直在不断扩大。如“宪章88”一直呼吁要求制定成文宪法，包括议会定期制和地区政府直选等。该运动虽然吸纳各党派，但是以工党和自由民主党的支持者为主。中左派的智囊团体“公共政策研究所”于1991年起草了一部成文宪法，其中包括了大多数要“改革的”计划。这部宪法草案几乎代表了工党和保守党这两大政党在1997年的大选竞选声明中对有关宪法改革的立场。即使是中右派的费迪南德·蒙特（1992）和弗兰克·维伯特（1991）等也都对此草案产生了兴趣。

这一具有深远影响的宪法改革步骤引起了争议。首先，有人认为这些宪法改革将使英国的政治制度更加“完善”，也就是说，将使下院更具有代表性，更具有维护公民反对政府独断专行的权力，使英国与其他西欧民主国家并驾齐驱。

第二，有人认为宪法改革可以促使政府的决策程序更为有效。例如，政府愈开明就愈能鼓励并采纳各方对政府决策的意见，比例代表制可以削弱以阶层划分为基础的两党制度，减少利益集团与工党和保守党的联系，有助于政策的连续性和对决策的共识。还有人认为宪法可以作为抛开以往用政党政治解决某些问题的一种工具，以抑制党派偏见的影响。

第三，有观点认为“限权政府”就其本质来说是好的，应当予以维护。这个观点比较合乎支持自由市场贸易的保守党人的口味。

第四，有人只是想利用宪法改革把英国拉入其他欧共体成员国的行列，例如

引入比例代表制、遵循《人权法案》、下放地方自治权力等。在1999年之前英国是唯一没有按照比例代表制方式选举欧洲议会议员的欧共体国家。

最后，那些不愿意看到宪法的一致性和明确性日渐衰微的人，想利用成文宪法形成权威性的阐述，阻止游戏规则被临时议会多数所摆布。

在有关宪法改革的争论中，人们不应当忽视党派优势的相互影响。历届政府由于享有议会赋予的各种最高权力，通常比反对党获得更多的有利位置。过去工党左翼对有关限制行政权力的提议一向视为是反对社会主义政府运动的一部分。所谓社会主义政府是指想要利用其议会多数实行激进的社会和经济改革。撒切尔夫人及其追随者力图改变英国二战后国营经济的大部分政策，因而也反对宪法改革。无论是工党左翼还是撒切尔夫人派，都把由多数党行使的议会主权视为他们可以借助并达到激进改革目的的工具。

反对党议员如果对本届政府的做法不满，通常会要求加强对政府的制衡措施，并把它作为控制政府大臣的补充武器。反对党把对立法机构的质询或是对政府某种行为是否符合宪法的质疑作为一种有用的工具。政治家在处于反对党位置时总是竭力鼓吹改革以达到制约政府权力的目的，在这方面出名的有黑尔什姆勋爵（1978）和其他保守党议员（1974~1979年），1980年代初的自由党（及社会民主党），以及1997年前处于在野党地位的工党等。然而，一旦他们自己执政时，他们对上届执政党的埋怨就变得销声匿迹了。当某个政党的执政前景愈遥远时，它要求限制政府权力的改革呼声就愈高。有趣的是，通过观察发现，工党自1997年赢得大选执政以来，它对要求议会实行比例代表制的热情已经逐渐降温。各党派的政治家在改革政治游戏规则时，就像他们处理其他问题一样，都会认真权衡利弊得失，在这一点上可谓无一例外。

各党派通过竞选执政，主要反对党在现实中具有替换执政党的前景，这一制度的存在是监督检查政府的一个手段（对严格的宪法主义者来说，还缺乏说服力）。换言之，政治上的竞争由于受到大选失败的威胁而成为执政当局的一种约束。政党政治一如既往地被用来代替宪法对政府的监督。在20世纪80年代，保守党政府一直掌握着下院的多数，直到1992年以前工党都不具备执政党的条件。议会的这种失衡状况，加上撒切尔夫人政府所采取的相关措施（这些措施被指责为侵犯自由，如废除大伦敦委员会，否决贸易工会享有国家通信总局雇员的权力等）以及缺乏对议会的监督，使反对党要求宪法改革的呼声高涨。在1997年之前，宪法改革问题使工党和自由民主党达到了历史上空前的团结，明显成为区别

保守党的分水岭。1997年以后，传统的政党竞争和“平衡”制度遇到了失败，使各政党转向宪法改革以寻求解决途径。于是，工党和自由民主党的联合领导，共同采取比保守党更为坚定的支持欧盟的立场，就不足为奇了。

保守党对宪法改革的要求一直持不赞同态度。1989年，撒切尔夫人对“宪章88”要求支持宪法改革的呼吁回答说：“政府认为我们目前的宪法结构很适合我们继承下去。”（Wright，1994：29）约翰·梅杰的态度与她同样坚决。例如，对设立苏格兰新议会的提议，他警告说这不过是又多加了一层官僚机构和纳税负担；对下放自治权力问题，他认为这将对英国的统一构成威胁（即“滑坡效应”观点）；对比例代表制，他认为将容易造成政府的不稳定，导致政党联盟或少数派政府，并且为激进党派提供立足点。自1997年以来，威廉·里格也以类似理由一直反对工党提出的宪法改革措施，只是不得不面对这些改革。

九、改革的主要障碍

起草一部新的宪法（且不说执行之）绝非易事。在英国，涉及制定一部成文宪法或对游戏规则作最权威的诠释，主要的实际困难在于“议会至上”学说。反对派经常利用这一理论，反对《人权法案》、下放自治权力、法院挑战立法机构宪法地位的权力，或者作为欧盟主权的“聚合点”。赖特在1994年抱怨说：“正是这一理论应该被传唤，对为什么不能做这些事情做出解释……这恰恰说明英国政治没有学说。”

如前所述，英国在历史上从未有过在某个具体时间对政府制度或整套法律做出宪法规定。美国则与之相反，人们普遍认为1787年是美国宪法的起点；法国是1958年；联邦德国是1949年。同样，英国也没有根本大法或固定法律（难于改动）的概念，反而以没有成文宪法的约束所体现的灵活性而引以自豪。固守议会至上的概念从根本上讲不符合真正的宪法原则。成文宪法可能会提高法院的政治作用及其与议会发生冲突的可能性，因为法院将不得不就议会立法是否违背宪法而做出裁决。

然而，要制定一套让持有不同观点者普遍接受的法律，其主要困难大概来自于政治方面。如果要制定一部宪法，最重要的是要获得大多数人的同意，也就是说，要获得“超越政党政治”的大多数人的自愿接受和广泛认同。第一步可能是要成立一个专门机构，像宪法起草委员会，拟订宪法草案，然后提交议会讨论。草案被议会通过之后，可能还要提交全民公投表决，如果公投通过即成为固定宪

法。然而直到最近，全民公投所涉及的内容大都是政治敏感问题（如贸易工会的权限、父母为子女选择教育的权力、私人卫生机构、全民公投、选举制度、地方二级议会的设立及其作用等）。

另一个困难是，历届政府都不大愿意让议会抽出必要的时间去讨论新宪法问题，因为总是有太多的经济和社会问题要处理，这些问题的压力更大，社会关注度更高。按照传统，涉及宪法的法律条例要提交下院全体委员会讨论，全部议员都可以参加。像涉及欧盟成员国地位、苏格兰和威尔士自治权力下放等立法问题，还要提交全民公投。在20世纪70年代，这两个问题曾是争论的焦点，在议会时间表上占用了很大比例。梅杰政府花了将近两年时间的艰苦努力，才使得议会通过欧盟的《马斯特里赫特条约》。历届政府也很少引进任何有可能限制其自身权力或损害其执政地位的改革措施。因此，政治上的自私（尤其是大臣之间）是宪法改革的主要障碍。

还有其他一些原因引起人们关注。宪法像其他法律一样，其作用也是有限的，与最初设想或预期的总是有差别。有些国家虽然在宪法中对人权给予了保障，但实际上却留下了声名狼藉的人权纪录。如前所述，改革派的目的各有不同，一剂“宪法药方”也不会包治百病。一些改革派并不赞同与民主政治不可分割的宪法改革理想和实际利益之间会产生冲突的观点。

采纳成文宪法对许多有关英国政治体制的传统观念将是一个极大的挑战。英国的政治精英已经习惯了在没有正式宪法的法律框架下操作政治，一个主要原因是非正式的“法律条例”已被人们普遍理解，政府履行自我约束，尊重其他利益集团的权力，包括议会反对派的权力。换而言之，其有一种符合“宪法的”政治作用或政治文化，尽管它不是以法律为基础。许多西欧国家都是以古罗马法律为背景制定权威性的成文宪法，其政治文化是以正式法律为基础的，比较墨守法规。在英国，许多法律出自惯例，反之亦然。而宪法的最终形成，如果要想达到预期效果，则要依靠公众的支持和社会各主要政治和经济力量的认可。

英国不成文宪法的一个优点就是其灵活性，或称为柔性宪法。无论是议会立法还是习惯法都可以按照政治实践的需要加以修改和调整。而正是这种柔性，也引起人们对英国目前的政治体制提出批评：英国宪法在很大程度上是由执政当局说了算的。还有一点要指出的是，改革成文宪法的可能性通常是有保障的，大多数成文宪法可以通过正式的程序加以修改，如举行全民公投或通过议会法定多数人的投票。美国自1787年实施宪法以来，迄今已对宪法做过26次修改。在英国，

凡是涉及宪法问题的法律改革一向是有争议的并导致政治分歧，如19世纪选举权的扩大、1911年上院的改革、1921年爱尔兰的分治以及加入欧盟等。在宪法改革方面往往是政治力量要大于公众的支持程度，由一个政党利用它在议会控制的多数推行一种改革，反对党只能接受其结果。这一点从上院的改革、选举权的扩大、《爱尔兰自治法案》及工党在1997年后推行的一系列改革上都得以证实。对习惯法的改革是渐进性的，像首相必须是下院议员，在处理政治事务时国王要听从首相的建议等，都是随着时间的推移而形成必须遵守的新惯例。

十、对宪法的阐述

法国人或美国人在描写本国宪法时，其关注点必定是宪法的正式文本以及与制定该宪法相关的法律决定。有关英国宪法的解释，通常只是讲述政治体制的运行方式，允许不同的作者选择不同的依据对宪法做出不同的阐述。于是出现了《宪法研究导论》（旧译《英宪精义》，戴西著于1885年。——译者注）一类维护议会至上理论的指导著作。此类作者有黑尔什姆（1978）、蒙特（1992）等。

1865年白哲特著有《英国宪法》，对宪法的“真实”部分与“尊严”部分、“文章描述”与“具体现实”加以区别。国王的“外表”并非像许多人认为的那样是实际权力的象征。尽管国王可以“激发并赢得人民的尊崇”，但真正掌权的却是内阁大臣。区别宪法的“真实”与“隐秘”及其“外表形式”，也引起人们对未经选举而掌权者的批评，如公务员、行业领导、欧盟委员会官员等。

A. H. 伯奇在其所著《代议制和责任制政府》（1964）一书中引用历史事实来论证这两种政府体制的理论与实际。从19世纪的经历中得出自由派或议会派的宪法观点，强调议会的重要性，尤其是议会对政府的控制能力。该观点特别强调这一现实，即内阁成员必须来自下院，内阁必须由多数派组阁，必须接受大臣负责制的观念，以及当选议会即代表全体选民的观念。这个观点今天看来是有所偏颇的，因为它忽视了群体组织、压力集团、大部分公务员及政府干预的作用，但它对有些人悲叹“议会衰落”的观点仍起到粉饰作用。

与“白厅”相左的一个观点是，强调皇室的独立地位，以及相对于议会和公众舆论所具有的对公务员和大臣行为相对独立的影响力。按照“白厅”的模式，行政长官在制定政策程序中是发起人，议会的主要功能在很大程度上是响应和支持。

回顾历史上大量不同的政府模式，有助于人们牢记每种模式的不同特点，使人们可以从历史的角度去观察当前要求宪法改革的政治辩论与建议主张。按照政

治家的理解，游戏规则的制定不仅仅取决于他所喜欢的政党是处于执政党或反对党的地位，还取决于他属于保守党或工党的哪个派别(Tivey，1988)。

十一、结论

从传统上讲，宪法和选举制度的改革就像是“政治上软弱无能的诗歌”（Mount，1992），但是来自欧盟的压力与国内的不满情绪（大都是针对保守党自1979年执政18年以来奉行的中左政治路线），这二者的结合使形势发生了变化。工党在自由民主党的协助下将宪法改革提上了议事日程，并在执政的头两年取得了显著成果。部分原因是受工党长期没有掌权的影响，使工党体会到权力制衡原则及政治多元化的好处。工党与西欧国家社会党的密切关系也是部分原因，后者习惯于采用比例代表制、权力分散、下放自治权力及成文宪法等方式的政治制度。这些改革措施为创建一种新的政治体制迈出了重要的一步。宪法也是活的事物，其发展方向也许并不像宪法改革支持者所想象或期待的那样。

简括

1. 英国的宪法有一部分是成文的，但不是成文宪法。
2. 英国宪法是随着经济、社会和政治的变化而演变的。
3. 英国宪法有五个主要来源：议会立法、欧共体法、习惯法、权威法学著作和惯例。前两种法律近年来增长较快。
4. 君主立宪只是起象征作用。
5. 英国实行的是议会民主：行政长官从议会中选举产生并对议会负责。
6. 议会至上是英国宪法的根本原则。除了与欧盟相关的事务，对议会通过的法案不再进行司法审查。不列颠是一个单一国家，所有下属权力机构均由议会授予权力，反过来议会也可以解除它们的权力。但苏格兰议会拥有自己的权力。这种权力下放究竟是平息抑或是助长苏格兰对独立的要求呢?
7. 没有抑制住经济上的相对衰落和与之相关的社会问题，保守党对议会的长期掌控，一些重要的习惯法在执行中显得软弱无力，作为欧盟成员国所引起的法律从属问题，所有这些使人们对英国的执政机构产生质疑，从而把宪法改革提上议事日程。
8. 虽然英国宪法的柔性本质促使对宪法随时做出一些小的调整，但宪法还

没有凌驾于政治之上，这是宪法迄今没有进行重要改革的部分原因。没有权力的人想要改革但无法实施，掌握权力的人能够实行改革却认为没有必要。

大事记

1215年　《大宪章》：对英王征税等大事需经议会批准作了书面确认；国王不能凌驾于法律之上

1265年　德蒙特福特议会建立

1640年　国内战争

1649年　国王查理一世被处决；克伦威尔执政，英格兰成立共和国

1660年　国王查理二世复辟

1668年　光荣革命

1689年　《人权法案》制定，限制国王权力

1707年　《英格兰和苏格兰联合法案》颁布

1800年　《大不列颠与爱尔兰联合法案》颁布

1830年　内阁集体责任制建立

1832年　《改革法案》颁布，给予中产阶级选举权

1867年　城市技术工人获得选举权

1872年　《投票法案》颁布

1884年　农村工人获得选举权

1911年《议会法案》：限制上院拖延下院已通过法案的权力

1918年　30岁以上的妇女和21岁以上的男子获得投票权

1920年《爱尔兰政府法》：爱尔兰实行分治

1928年　21岁以上妇女均获得投票权

1949年　《议会法》：进一步限制上院拖延法案的权力；废除重复选举（商业行会和大学选区）

1958年　《终身贵族法》颁布：设立非世袭的终身贵族；上院第一次出现女议员

1963年　《贵族法》：允许世袭贵族在其本人生涯内放弃贵族称号

1965年　负责调查行政诉讼案件的议会巡视官（ombudsman）设立

1969年　选民年龄下降到18岁成年公民

1972年　《欧共体法》颁布

1973年　就北爱尔兰边界问题举行全民公投
1975年　就保留欧共体成员国地位举行全民公投
1979年　就下放苏格兰和爱尔兰自治权力举行公投
1997年　就下放苏格兰、爱尔兰自治权力再次公投；采用比例代表制选举欧洲议员
1998年　就选举伦敦市长问题举行公投，《人权法案》、《苏格兰、威尔士和北爱尔兰自治权力法》颁布
1999年　结束大多数上院世袭贵族的选举权；选举苏格兰新议会
2000年　威克汉姆领导的改革委员会提交《上院改革报告》

作文/讨论题目

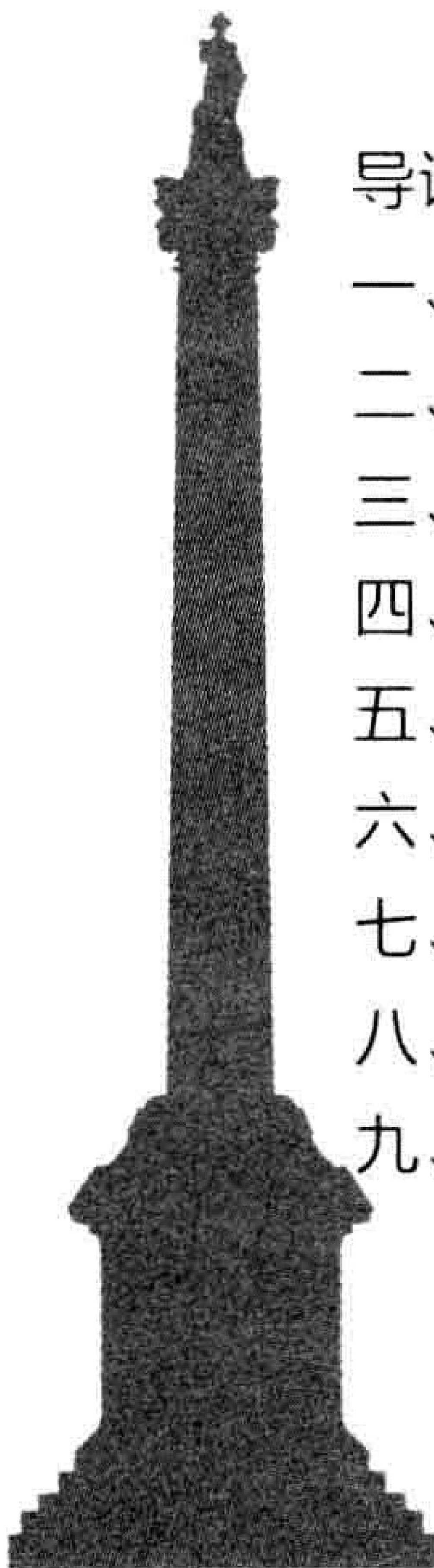
1. 就“程序是英国人所拥有的宪法的一切”（Pickhorn）这一观点开展讨论。
2. 你认为工党自1997年以来所进行的改革是对宪法的重大修改还是仅仅是小修小补?
3. 为什么说英国的宪法是不能“出口”的?
4. 现在是英国人采用成文宪法的时候吗?
5. 你认为英国政府是属于立宪政府吗?
6. “我们所谓的宪法，致使‘既不是官员也不是绅士’的所谓政治家不按照规则行事却拥有几乎无限的权力”（F. F. Ridley）。对此观点进行讨论。

研究题练习

1. 简要论述以下诸位大臣辞职时所面临的处境，尤其要注意每个案例所涉及的宪法原则的细节：
   迈克·赫塞尔廷（Michael Heseltine）1986年
   雷昂·布理丹（Leon Brittan）1986年
   艾维娜·嘉利（Edwina Currie）1988年
   奈杰尔·劳森（Nigel Lawson）1989年
   诺尔曼·拉蒙特（Norman Lamont）1993年
   约翰·雷德伍德（John Redwood）1995年
   彼得·基尔福伊尔（Peter Kilfoyle）1999年
2. 从20世纪发生的事件中举例说明可以用不同的方法修改英国宪法。

第四章 英国与欧洲





导读

一、英国的国际地位

二、融入欧洲

三、《马斯特里赫特条约》

四、欧盟主要机构

五、约翰·梅杰与欧洲

六、布莱尔与欧洲及单一货币政策

七、英国对欧盟缺乏热情的缘由

八、欧洲会员国地位对英国政治的影响

九、结论

↘导 读

欧洲问题（英国与欧洲究竟应当保持何种关系的辩论）一直是英国政治议程上最重要的问题之一。这个问题曾使工党在20世纪70年代和80年代两度发生重大分歧，也是社会民主党得以形成的主要成因，因此也是工党长期处于在野党地位的一种解释。自20世纪90年代以来，欧洲问题由于影响到保守党自上个世纪初就遵循的自由贸易政策而对保守党的党内团结构成最严峻的威胁。欧洲问题既非自身可以轻易解决，也不可能一劳永逸。仅就其名称的变化来看，从欧洲经济共同体（EEC）到欧洲共同体（EC），再到现今的欧洲联盟（EU），反映出欧洲一体化进程的动态性质。对此，各成员国需要不断地调整他们与欧盟的关系，以适应欧盟对各成员国内外政策不断扩大的影响力。各主权国家与欧盟那些跨越国家且抱负远大的各专门机构应当维持何种适宜的关系？货币的统一将带来政治的统一吗？诸如主权、国家地位和民族自尊一类的问题，对欧盟成员国来说都是至关重要的，但是就欧盟未来发展而言，各成员国未必能形成共同一致的观点。

本章探讨的是英国与欧盟的历史关系，概要介绍欧盟的主要机构，分析导致英国与欧盟关系跌宕起伏的原因，以及欧洲对英国宪法、政府及其政治机构的影响。

英国是否应加入欧洲共同体（EC）及其作为欧共体成员国应发挥什么作用，是二战后长期困扰英国政治领袖们的敏感问题。到2000年，英国作为现在的欧盟成员国已长达27年，但英国早在39年前的1961年就首次提交了加盟的申请（未获成功）。与欧盟的关系最终成为影响英国内外政策的主要问题，并成为导致工党和保守党内部失稳的一个主要原因。正如纽金特（1993：40）所评论的那样："欧共体政治正愈来愈多地深入到英国政治的心脏。"

本章回顾了导致英国寻求加入欧盟的主要动因以及造成英国与其他成员国关系紧张的诸种因素。

一、英国的国际地位

起初，在多数英国政治家眼里大都把欧洲问题视为外交问题。然而随着时间的推移，欧洲问题引发了许多涉及本国宪法的重要问题，并对许多涉及关键性的

内部政策和经济政策的争论产生了影响。无论是英国于1972年签署的欧共体《加盟条约》，或者是1975年就保留欧共体成员国问题举行的全民公投，还是1994年批准加入的《马斯特里赫特条约》，都没有对英国在欧共体的作用问题上做出最终的决断。欧洲共同体自1993年1月起更名为欧洲联盟（EU），一直处于动态调整之中：其各种专门机构不断获取新的权力，欧洲一体化或权力集中的压力在逐渐扩大。这在英国引起了所谓“欧洲怀疑论派”的警惕。他们呼吁抵制欧洲一体化的进程，有些人甚至认为英国只有退出欧盟才更有前景。

对1939~1945年间发生的二战的反映，英国与大多数西欧国家截然不同。在欧洲大陆，人们对限制主权国家和民族主义的扩张，以及寻求国与国之间的更为广泛的合作有更加清醒的认识。欧洲的许多政治领袖坚持认为，欧洲大陆在20世纪上半叶一直是法德两大冲突势力争夺的舞台，应当采取措施避免重蹈前辙，而政治与经济的广泛合作以及最终可能达到的政治上的统一，是解决法国和德国长期对抗以及由此产生的严重后果的正确途径。

然而在英国，战争及其后果带来的却是不同的教训。英国领导人认为,恰恰是英国的独立地位以及英吉利海峡将英国与欧洲大陆相隔离，才使得英国免遭1940年的灭顶之灾，最终也挽救了欧洲。而西欧各国中除了西班牙和葡萄牙，在二战中不是被击溃就是被占领。如果说民族主义和民族国家的观念在欧洲大陆受到某种程度的怀疑的话，那么反而在英国得到了明证。

因此，英国在欧共体创建的早期阶段一直是袖手旁观。欧共体的创始者们一开始是在钢铁和煤炭工业上寻求欧洲各国间的合作。他们希望通过在这些有限领域的成功合作可以将合作范围扩大到任何领域，最终走向政治统一。法国和德国在比利时、荷兰、卢森堡及意大利等国的参与下完成了钢铁和煤炭工业一体化，各成员国一致同意对相互间的进口产品免征关税，于1951年共同签署了煤钢联营条约，此后又于1957年签订了《原子能合作条约》和《欧洲共同体条约》（即《罗马条约》）。

二、融入欧洲

欧共体在建立初期并没有英国的参与，尽管其创建者设想并希望英国能够及时加入。一些英国政治家和政府官员当时预料建立欧共体太冒险，是注定要失败的，但结果却恰恰相反，欧共体的建立取得了巨大的成功（Young, 1998）。在欧共体成立的头一个十年里，各成员国的经济增长速度都是英国的两倍。以哈罗德·麦克米伦为首相的保守党政府于1961年首次申请加入欧洲经济共同体，当

时是以恳求的态度提出申请。英国在当时依然是一个西方大国，在世界各地仍有许多经济利益，但是要维持其大国的作用已经面临重重困难。无论是依靠英联邦的力量还是仰仗同美国的所谓特殊关系，都无助于英国在国际事务中发挥适当的作用。如果英国不想成为欧共体的成员国，它所面临的危险就是它将被正在崛起的多国集团远远地甩在后面。保守党政府希望英国在欧共体能够发挥政治领导作用，并改善欧共体与美国之间的关系。加入欧共体对英国领导人也很有吸引力，可以使英国成为一个更加庞大市场的组成部分，并能够分享欧共体经济繁荣所带来的好处。除了自由党等小党之外，各主要政党在申请加入欧共体这个问题上均产生过分歧。总体来说，保守党是支持欧洲（主义）的，工党则是比较反对欧洲（主义）。英国申请加入欧共体的问题，由于法国总统戴高乐在1963年予以否决，曾一度销声匿迹。戴高乐认为英国与美国捆得太紧，并认为英国也将是法国的竞争对手。

英国第二次申请加入欧共体是工党政府于1967年提出的，再次被戴高乐总统否决。第三次申请是在1970年，时值戴高乐已经退休。这最后一次申请是由特德·希思领导的保守党新政府提交的。希思是英国迄今最旗帜鲜明支持欧洲的首相。希思政府于1972年签署了欧共体《加盟条约》，英国于1973年1月1日正式加入欧共体。工党和保守党这两个政党在加盟问题上仍存在分歧，在下院表决是否赞同签署《加盟条约》的一次关键投票时，有69名工党议员向该党在议会中的议员领袖发难，几乎使签约功亏一篑。当时的工党处于在野党地位，反对签约条件，并承诺一旦工党执政就将举行全民公投，让人民来决定是否参加欧共体。当工党1974年再度执政时，它与欧共体重新启动谈判，并于1975年举行了全民公投，表决结果是赞成加盟的人赢得了2：1的多数。当时鼓吹参加欧共体的人坚持认为将英国在欧共体的主权作为“筹码”是不会削弱议会至上这一原则的。然而，按照《加盟条约》，欧共体的组织机构均被授权可以在成员国之间执行，甚至直接行使一些欧共体法律。

在有了将近30年会龄的成员国资格之后，英国已逐渐成为欧共体的一个“勉强的伙伴”（George，1990）。政治领袖们已经不得不认真考虑“欧洲怀疑派”势力的扩大，甚至还有来自党内和公众的敌对情绪。工党的两位首相威尔逊和卡拉汉都不得不忙于应对反对党，以及主要来自政治左翼和一些贸易工会的压力，他们认为欧盟是资本主义（富人）的俱乐部，敌对国有化，控制资本市场，应当予以解散。这些都是工党左翼政府所想要推行的。在1983年的大选中，工党左翼果然在其

竞选宣言中承诺要使英国退出欧共体（这一次连全民公投都没提。见框图4.1）。

撒切尔夫人也是认真对待英国在欧共体中所涉及的主权问题。假如说工党对来自布鲁塞尔（欧盟总部所在地）对其实施的社会主义式的各种计划所进行的监督感到不耐烦的话，她就将布鲁塞尔视为实现她的自由贸易市场美景的一个障碍。她很少有时间考虑有关提高出口补贴、促进社会权力和谐分享等提议（在她看来这些都是社会主义式的旁门左道）。她认为欧洲委员会在监管方面存在严重的官僚主义和繁文缛节。在她担任首相的前些年里，她对自己作为一位勤俭持家的当家人的形象特别看重，而对英国为欧共体预算支出所付出的大量费用抱怨不已。与希思首相不同的是，撒切尔夫人的大西洋主义要超过欧洲主义。她感觉在白宫会见美国总统里根和布什比她会晤欧洲国家领导人更加轻松自如。与此相反，保守党内的欧洲派则对欧盟各国之间的相互依赖关系充满憧憬，欢迎统一欧洲货币，对最终实现政治统一的可能性也不排斥。他们认为在欧盟各国经济上相互依存的状况下谈论国家主权未免过时，而应当视为“主权的延伸”才比较明智。

框图4.1　工党与欧共体（1983年、1997年）

工党在1983年竞选宣言《英国的新希望》中提出：

“下届工党政府承诺：为了振兴英国经济，我们奉行激进的社会主义政策，把英国继续留在欧共体视为实现这些政策目标的最严重的障碍。尤其是《罗马条约》的一些法律同我们的经济增长和促进全面就业的长远计划必然产生冲突，与我们制定的有关工业和扩大贸易的政策以及为控制外汇储备和规范海外直接投资所必需的措施发生矛盾。我们必须寻求解决之道。

鉴于上述种种原因，英国撤出欧共体是英国目前所能采取的正确政策，有待于我们在下届议会任期内完成。

退出欧共体将通过以下步骤完成：

修改1972年《欧共体法》，终止欧共体在英国的权力；

废除1972年关于参加欧共体的法案，终止执行《加盟条约》。”

工党1997年的竞选宣言《英国更美好，且待新工党》的语调则完全不同。在“我们将使英国领导欧洲”的标题下，宣言声称：“退出欧盟对英国将是一场灾难。数百万人的就业将为此承担风险，外来投资将为此而枯竭，我们在国际贸易谈判中的影响将受到削弱，英国作为第一世界国家的地位将下降。”宣言还补充说，随着改革目标的实现和声望的提高，英国将以“一个全新的姿态出现在欧洲”。

欧洲一体化行动在20世纪70年代下半叶鲜有创意。到了1978年，英国仍滞留于新近设立的欧洲汇率机制的大门之外。不幸的是，英国加入欧共体时恰逢世界经济衰退，西方国家的经济增长率一落千丈。然而，欧共体在20世纪80年代却不断壮大，为扩大欧洲一体化采取了更多举措。1986年欧共体成员国增加到12个，到1995年又增至15个。随着奥地利、瑞典和芬兰的加入，整个西欧仅剩下瑞士和挪威两个国家未参加欧共体。《单一欧洲法案》于1987年生效，旨在1992年12月31日之前在成员国之间就商品、服务、资本和劳动力等方面，在自由与公平竞争的基础上建立一个单一的欧洲市场。有更多的欧洲国家加入了欧共体经济及金融事务委员会属下的欧洲汇率机制（ERM）等组织。

保守党的领导层以及金融界和商界高层大都赞成英国加入欧洲汇率机制组织。由于该组织成员国通常锁定英镑对欧洲各国货币的比值，所以对欧共体各国的商品贸易价格可以起到稳定作用。但撒切尔夫人恪守自由市场的原则，反对在经过徒劳尝试和“锁定”英镑汇率的条件下参加该组织。她不愿看到英国失去对本国货币政策的控制，由国外的决策人左右英镑的利率，尤其是德国的联邦银行。她的这一立场得到其经济顾问阿伦·沃尔特斯爵士的支持。针对内阁同僚的反对意见，撒切尔夫人的回答是，英国加入该组织的方程式是“等待时机成熟”，也就是不说“否定”的绕圈子。

更有甚者，她的财政大臣奈杰尔·劳森则开始预言说，德国马克有可能成为汇率比值的替代品和加入欧洲汇率机制的前奏。撒切尔夫人后来澄清说，她并不知道有这个政策，也丝毫无意恶化这两者之间的关系（Lawson，1992；Thatcher，1993）。在欧洲领导人于1989年在马德里举行会议的前夜，撒切尔夫人被迫同意劳森和外交大臣杰弗里·豪爵士要求她就英国在什么条件下才愿意加入该组织作进一步的说明。此后不久，豪就被解除了外长职务。另一个意想不到的后果是，1989年10月，阿伦·沃尔特斯公开发表批评欧洲汇率机制的文章之后，更致内阁关系紧张，劳森也辞去了财政大臣职务。一年之后，她的新外长（道格拉斯·赫德）和财政大臣（约翰·梅杰）于1990年9月又请求撒切尔抓紧解决英国加入欧洲汇率机制的问题。此时她的立场已经产生了动摇并最终表示同意。1992年大选时，各主要政党及大多数经济分析专家，还有英格兰银行、花旗银行等大银行，全都支持英国加入欧洲汇率机制组织。保守党发动的竞选攻势的确给选民们发出了一个强烈信号，即工党的经济政策将危害到英国能否成为欧洲汇率机制组织的成员国，而退出该组织又将损害英国的经济利益。最终英国于1992年9

月被迫退出了欧洲汇率机制组织。这一点后来被证明是英国经济复苏的跳板。

框图4.2 迈向更加紧密的欧盟

1972年《欧洲共同体法案》	根据该法案条款，英国接受了加入欧共体的条件。欧共体法律开始适用于英国。无需经英国议会同意，欧共体法优先于英国法律。
1986年《单一欧洲法案》	●将欧共体权力扩大至新的政策领域：环境、科研技术、地方政策 ●在1992年之前完成商品、劳动力和资本全等内部贸易市场目标 ●在欧共体部长委员会扩大实行多数表决机制（见下条） ●扩大欧洲议会作用及潜在影响力
1992年《欧洲联盟条约》（《马斯特里赫特条约》）	●建议货币统一，使用单一货币，建立中央银行 ●欧盟权力扩大至教育、文化、卫生、移民、刑法及消费者权益保护等新领域 ●社会事务委员会：最低标准之生活条件 ●在部长委员会扩大实行多数表决机制 ●扩大欧洲议会权力 ●公民权：各成员国公民即欧盟公民 尽管该条约避免使用“联邦”一词，但它在很大程度上承诺欧共体将演化为欧盟
部长委员会的选举	按人口比例选举票数如下: 英国、德国、法国、意大利 各10票 西班牙 8票 比利时、希腊、荷兰、葡萄牙 各5票 奥地利、瑞典 各4票

芬兰、丹麦、爱尔兰	各3票
卢森堡	2票

决策可以按以下三种不同方式制定：

- 简单多数投票：主要用于程序性事务，每个国家1票
- 多数表决投票：诸如内部市场管理等大事需经86票中的61票通过
- 一致通过投票：在决定重大事项时使用，如扩大欧共体，扩大欧盟权力，修改欧盟条约，协调税收制度等

在撒切尔夫人担任首相的后期，欧洲问题所引起的烦恼一直挥之不去，成为内阁班子波动、大臣关系破裂的根源。例如：

- 1986年1月韦斯特兰事件。在处理挽救韦斯特兰直升机公司危机问题上，撒切尔夫人内阁面临是从欧洲还是从美国寻求支持。由于意见冲突，导致两名资深内阁大臣辞职。撒切尔夫人的地位因此而受到削弱。
- 1989年6月马德里峰会。奈杰尔·劳森和杰弗里·豪两位大臣要求撒切尔夫人在英国加入欧洲汇率机制组织上采取积极的态度，并且以辞职相要挟。
- 1989年10月。财政大臣奈杰尔·劳森因为撒切尔夫人拒绝解除其经济顾问阿伦·沃尔特斯职务而提出辞呈，其理由是沃尔特斯公开反对英国参加欧洲汇率机制组织。
- 1990年7月。尼古拉斯·里德利大臣因为在接受《旁观者》（英国著名政治周刊）杂志的采访时，发表反对德国和欧洲一体化言论而引咎辞职。他是撒切尔夫人的亲密伙伴。
- 1990年10月。英国政府加入欧洲汇率机制组织。
- 1990年11月。杰弗里·豪辞去外交大臣职务。他在辞职讲话中指责撒切尔夫人对欧洲一体化的立场造成了保守党的分裂，削弱了英国的对外影响。

撒切尔夫人对欧共体的消极态度与那些相信英国的未来将掌握在欧共体之中的大臣们产生了矛盾并引发许多冲突。她认为欧共体的决策应以政府之间的协商为基础，在互惠互利的原则下由各独立成员国合作制定，而不能由欧共体的组织机构来决定。1988年9月，撒切尔夫人在比利时布吕赫的一次讲话中大胆地表述其“民族的保守主义与经济的自由主义”观点（Wincott， 1992）。她警告说，欧共体的组织机构一旦被授予超越国家的权力，就有可能导致一个“欧洲超级大国”。她的这些观点使她成为1985年12月颁布《单一欧洲法案》的带头签约人。

有批评意见指出，该法案虽然也允许举行全民公投，实际上却增加了欧共体组织与成员国之间的对立，排斥制定共同的外交政策、汇率与金融政策及国防政策，因为这些都是一个主权国家的基本特征。

就在这个时期，工党转变了反对欧洲一体化的立场。由雅克·迪洛斯主席领导的欧洲问题委员会积极动员社会力量支持单一的自由贸易市场。工党由于在当时议会的影响力微乎其微，其地方政府的权力基础大都被削弱，因此现在转向欧洲一体化以扭转颓势。当时的法国政府（1983年）在密特朗总统的领导下未能成功推行社会党的政策。这再次表明，欧洲各国在经济上的相互依存关系，已经排除把社会主义作为一个可行的计划在一个国家成功推行的可能性。欧洲（一体化）成了工党推行其社会和产业政策的唯一宣传工具。但撒切尔夫人此时已经在国内击溃了社会主义，她绝不允许外来的社会主义改头换面，以欧洲超级大国的形式，以制定更多法律规定和提供政府补贴为基础，通过布鲁塞尔再度进入英国。

欧盟条约中的社会章节是英国各政党之间的一个分歧所在。该协议是欧盟全体成员国家（只有英国除外）于1989年一致同意而签署的，旨在给予雇员普通的工作环境和与雇主讨价还价的权力。保守党领导人抱怨该协议会抹杀掉政府近年来在改善工业劳资关系方面所取得的成绩，并增加了劳动力成本。两年后在谈判签署《马斯特里赫特条约》时，约翰·梅杰选择了英国退出社会章节条款，表明了保守党对该条款的坚定立场。

自签署《马斯特里赫特条约》以后，欧盟委员会和部长理事会呈现出愈来愈主动的态势，不断采取联合行动加强欧洲议会的领导作用，以克服“民主赤字”，并采取更多的多数表决方式来加快决策程序。这些重要改革措施所造成的冲击波不断削弱了各成员国家在行使否决权时所表现的民族主义情绪，促使各国议会让出更多权力，淡化其作为单独主权国家的意识。

三、《马斯特里赫特条约》

1989年，欧共体各国政府首脑决定就单一货币与政治统一问题于1991年12月在荷兰的马斯特里赫特召开政府间会议。在此次会议上各国领导人一致同意就加快欧洲各国人民的“更加统一”而密切合作，并为此签署了一项条约，即《马斯特里赫特条约》（也称《欧盟条约》）。该条约承认原先的欧共体《罗马条约》继续有效，但扩大了欧盟（取代欧共体）在以下新领域的权限：（1）外交和国防政策；（2）移民、政治避难及警方维持治安。这些权限是通过欧盟成员国政府间的协商来执行，因此欧洲法院在这些新领域还没有司法权，欧盟委员会的相关作用也是有

限的。该条约同意将部长理事会的多数表决机制扩大至这些新领域。

此外，与会代表（除了丹麦）一致同意就采用单一货币和设立中央银行以实现欧洲货币统一而设定时间表，各成员国将在1997~1999年期间按照统一货币的标准完成相关的准备工作（包括通货膨胀率、利率、预算赤字、货币稳定性等）。英国在采用单一货币问题上退出了谈判，理由是留给下一届新议会做决定。该条约还取消了在草案中拟定的“社会章节”条款（有关协调雇员与雇主之间的劳资关系的内容）。有11个成员国家签订了接受社会章节条款的附加协议，只有英国没有签署。英国认为所谓的“社会层面”是对辅助性原则的一项重要检验，或者说应当允许各国按照适合本国的生活水准来处理劳资问题。直到1997年工党政府当选执政，英国才签署了“社会章节”附加协议。

四、欧盟主要机构

欧盟的政策和法规主要是由四个机构加以制定，它们各自有独立的权力，各司其责。这些机构是：

- 欧洲理事会（European Council），由全体成员国家的政府首脑、外交部长以及欧盟委员会的正、副主席组成。每年召开两到三次会议，指导指定战略计划，解决重大问题。欧洲理事会达成的协议虽然没有法律效力，但只要通过欧洲理事会的提案就可以形成法律。

- 欧洲议会（European Parliament），每五年选举一届。《马斯特里赫特条约》签订以后，欧洲议会扩大了其权力。对欧洲理事会接纳成员国家和涉及单一市场、卫生、教育、环境保护等方面的法律提案，它都可以行使否决权。部长理事会在向欧洲理事会提交新的议案之前都必须事先征求欧洲议会的意见。1999年初，欧洲议会迫使桑特主席领导的欧洲理事会辞职，原因是因纪律松弛、管理不严而引起广泛的关注，由此显示出欧洲议会的权威。在1999年欧洲议会选举中，中右政党第一次成为自1997年首届议会直接选举以来最大的派别。

- 部长理事会（Council of Ministers），由各成员国相互对等之政府部门的部长们组成。例如，讨论交通问题时由各成员国家交通部长出席会议。部长理事会是欧盟组织的最高立法机构，分别采取全体投票通过、简单多数通过和多数表决通过等表决方式处理重要事务。《马斯特里赫特条约》生效后，部长理事会失去了否决权。各成员国在行使否决权时是按照该国人口的“分量”计算票数的。如四个最大的成员国德国、法国、意大利和英国各占10票；15个成员国的总票数为87票。多数表决为62票；“阻止大多数”为26票。

框图4.3 欧洲议会

议员　567名议员

直接选举产生，始于1979年

每届任期五年

最近一届选举是1999年

议员以政治倾向而非国籍分组，如英国工党议员分在社会党组，而保守党议员则分在欧洲民主党一组

权力　权力很小，因为欧洲议会并非欧共体的立法机构，没有正式授权领导部长理事会

可以向欧盟委员会建议立法提案

有权与立法机构协商但大都会被置之不理

审查欧盟预算，对预算草案可提反对意见

可以整体解散欧盟委员会（如1999年），但无权对议员个人免职

英国共有87名议员当选

选举结果:	1994年6月	1999年6月
工党	62席	29席
保守党	18席	36席
自由民主党	2席	10席
苏格兰民族党	2席	3席
北爱尔兰党派	3席	3席
绿党	–	2席
独立党	–	3席
选举人比例	36.5%	23.0%

英国是唯一没有采取比例代表制选举欧洲议员的成员国家(除了北爱尔兰)。与其他成员国相比，英国参与欧洲议会选举的人数较少，与参与英国大选人数相比也少得多(参加大选的人通常占选民的75%)。

框图4.4　欧盟立法程序主要步骤简要示意图

决策压力　成员国家　利益集团　欧洲理事会　欧洲议会　非成员国

欧盟委员会

提案　　提案

协商

协商修改　　部长理事会　欧洲议会

建议和意见

决策　　决策

立法
- 法规：欧盟全体成员国必须遵守
- 决策：相关成员国必须执行
- 指导：经相关国家政府批准后执行

执行　　成员国政府

（接受欧盟委员会监督）

• 欧盟委员会（European Commission），从各成员国中选出20名代表组成。每个成员国至少推举一名理事，而五个大国则各有两名理事。理事的任期为五年。理事会主要审议那些准备提交部长理事会讨论的提案。

• 欧洲法院（European Court of Justice），由各成员国各自任命的一名大法官，再加另外一人组成。欧洲法院受理各成员国家政府和欧盟机构提交的法案以及成员国法院提请审理的相关案件。欧洲法院是终审法院，其裁决是必须服从的。

五、约翰·梅杰与欧洲

如果说欧洲问题只是在撒切尔夫人执政后期是个麻烦，那么约翰·梅杰在其整个执政期间都没有摆脱掉这个麻烦。首先他一改其前任的腔调，声称英国应该成为欧洲的心脏。为了应付1992年的大选，梅杰在签署《马斯特里赫特条约》的谈判中选择了退出“社会章节”条款和货币统一行动，以维持党内团结。然而，保守党内对“欧洲一体化”的走向持不满情绪的议员和活跃分子仍在不断增多，他们尤其反对《马斯特里赫特条约》宣称在欧洲实现政治统一的最终目标和欧盟强调将采取更大的统一行动。“社会章节”、单一货币及淡化多数表决机制等，都是欧盟加速统一进程所带来的症状，使保守党担忧其国家主权和自治权的传统观念受到威胁。在《马斯特里赫特条约》谈判中，保守党的大臣们曾试图让欧盟加上一条对限制政府补贴的承诺，即有关政府补贴的决策，其标准应减少至最低之可行程度。但其他成员国对此的要求则是将政府补贴的权力从中央政府下放给地区一级政府，而保守党大臣们则坚持认为布鲁塞尔应将此权力授予各成员国政府。具有讽刺意味的是，由于英国没有地区一级的政府，而市县一级的地方政府在撒切尔夫人当政时期已失去大部分权力。因此，对英国政府来说没有丧失什么权力。

与工党相比较，年青一代的保守党议员在观念上对欧洲主义持更加怀疑的态度，甚至对英国作为欧盟成员国也抱有敌对观点。反常的是，在撒切尔夫人步下政坛以后，保守党内的欧洲怀疑主义有增无减，而铁杆支持欧洲主义的恰恰是老一代的大臣和议员，如赫塞尔廷、希思、赫德、豪、帕顿及克拉克等人。

在各国政府首脑签署了《马斯特里赫特条约》之后，该条约要提交各成员国议会批准。这对英国政府来说是一个痛苦的过程，更何况到1992年9月，英国因为欧洲汇率机制组织的会籍问题使其经济遭受到“实实在在”的损害。为促使英镑保持在欧洲汇率机制所能接受的汇率，该组织要求英国执行的高利率制度给英国的出口业造成了严重损害，许多公司因此而倒闭，失业率上升，抵押货款受损。因此，退出欧洲汇率机制是英国力图恢复国内经济增长的前提。要降低通货膨胀，减少失业，调低利率，这些目标只有退出欧洲汇率机制才能实现，否则就会出现英国政府曾经预言的灾难。

英国拒绝参加欧洲汇率机制的做法给那些对欧盟持批评态度的人撑腰壮胆，给欧盟支持者泼了冷水。在保守党的批评阵营中，撒切尔夫人和比特爵士公开声

称他们将不会签署《马斯特里赫特条约》。比特甚至强调支持《马斯特里赫特条约》无异于背信弃义。在议会审议批准《马斯特里赫特条约》的过程中，保守党内发生了严重分歧，并导致保守党政府接连受挫。在经历了整整两年的唇枪舌剑和反复投票后，保守党政府最终于1993年6月批准通过了《欧共体马斯特里赫特条约（修正案）法案》，而且是在被迫接受对政府信任投票之后才获批准的。结果保守党政府在关键的投票中败北，不得不接受《马斯特里赫特条约》修正案的全部条款，被迫对党内反对派做出种种让步，包括对八名坚持不同意见的为首议员给予撤职（这八名议员最后都被开除出议会党团），并最终导致保守党在议会中占据绝对多数的优势受到严重威胁（Baker，1993，1994）。在英国是否重新加入欧洲汇率机制和是否参加单一货币行动等问题上，各部大臣们也是意见相左。支持欧盟的人，像迈克尔·赫塞尔廷和肯尼斯·克拉克等，表态非常积极；而欧盟怀疑论者则反对参加单一货币与货币统一行动，其理由是让英国放弃对本国经济政策的掌控是不能忍受的。内阁大臣，包括迈克尔·波提罗，公开声称他们不敢想象政府一旦对本国经济政策失控的后果。梅杰首相拒绝考虑对未来预见的担忧，认为事情远没有到迫在眉睫的程度。但他坚持认为签署《马斯特里赫特条约》最终对英国是有利的，因此英国应当参与谈判，然后再做决断。反对派对英国加入《马斯特里赫特条约》颇为恼火。

《马斯特里赫特条约》问题并非约翰·梅杰所面临诸多麻烦的终结。接下来，英国政府被迫同意在扩大的欧共体中提高采用多数表决机制决策的比例。这对欧盟怀疑论者又是一个沉痛的打击，他们认为削弱投票权对英国的经济独立是进一步的倒退。撒切尔夫人所面临的困境及保守党在其执政后期在欧洲问题上所遇到的种种麻烦，全部甩给了约翰·梅杰。请看以下事实：

- 1992年9月16日，“黑色星期三”。英国被迫退出欧盟汇率机制。梅杰因此考虑辞职。
- 1993年7月12日，22名保守党议员投票反对《马斯特里赫特条约法案》，导致该法案以324票对316票的结果未获通过。政府在次日举行的信任投票中获胜。
- 1994年3月29日，在欧盟部长理事会上英国勉强同意接受多数表决（淡化否决权）决策的折中方案。
- 1994年7月9日，欧洲议会选举。保守党仅赢得18个席位，而工党却高达62席。

- 1994年11月28日，梅杰政府勉强通过了针对欧盟法案所面临的信任投票。保守党对八名欧盟反叛议员的首领给予撤职。
- 1997年4月，在英国是否参加欧洲单一货币行动问题上，梅杰的“谈判与决定”防线在大选期间失守。据媒体透露，一个叫保罗·赛克斯的约克郡商人为当地保守党分部提供了竞选赞助费，而当地分部的候选人又公开宣布反对单一货币。其结果导致同意参加的票数不足一半。

在保守党对欧洲问题不再抱有幻想和分歧日益严重的同时，工党的立场却变得相当积极。这主要得益于欧盟成员国中许多国家都是由持中左立场的党派执政。到1997年5月，欧盟15个成员国中有12个国家领导人来自社会党或其他左中派政党，在保守党的年青一代议员中，欧洲怀疑论者逐渐增多。有关调查显示，在1992年那届议会期间，工党年轻议员中支持欧盟的居多数。对欧盟持怀疑态度的主要代表人物是像托尼·本和丹尼斯·斯金纳等老的中间分子。工党左翼反对加入欧盟的传统理由是，欧盟限制了成员国政府干预经济和制定保护政策的范围，由于工党在布莱尔时期放弃了一些含有社会主义主张的政策，目前国有化的推进速度正在放缓。此外，许多工会组织因为受《欧盟条约》“社会章节”附加条款的宣传影响,也逐渐转向支持欧盟。

六、布莱尔与欧洲及单一货币政策

在《欧盟条约》谈判期间，各成员国一致同意在汇率机制基础上再跨出一步，建立欧洲单一货币制度。在各成员国设立一个独立的中央银行，负责制定货币和汇率政策及管理外汇储备。为此，将成立一个“欧洲中央银行”，其董事会成员从各成员国中央银行选举担任。欧元作为新的单一货币，将于1999年1月起在欧盟11个成员国中试行，先用于支票和信贷交易。按此计划欧元将于2002年取代各成员国的纸币及硬币。

参加欧洲汇率机制意味着英国将丧失对本国利率的控制。批评和反对意见接踵而来，认为这是对国家主权的侵犯。然而，值得一提的是，尽管英国在签署《欧盟条约》时选择了退出欧洲汇率机制，但欧盟仍然要求英国按照贸易逆差和通货膨胀等指标调整英镑汇率以符合欧盟的标准。其他批评意见的理由也很实际，认为固定汇率制度根本行不通，用撒切尔夫人的至理名言说，“你不能抗拒市场”。他们将英国退出欧洲汇率机制的痛苦经历视为一种警告。还有一些批评意见认为，欧盟各国在经济上的差异将使得统一汇率机制之后的利率在某些成员

国家过高，对其就业和经济增长造成损害。

有些英国政治家虽然在原则上支持单一货币计划（如布朗和布莱尔），但由于担心公众舆论的反对而谨小慎微。即使他们决定英国应当加入欧洲汇率机制，他们也必须赢得一次全民公投。如果政府的推荐意见被推翻，这对其权力将是一个打击。民意调查显示，公众舆论有时候会一边倒地反对英国参加欧洲汇率机制。反对派则集中在老年人、妇女、中低收入和劳工阶层及小报读者中寻求支持。如果举行公投的话，公众舆论的重要影响往往会左右媒体选择立场。在20世纪70和80年代，公众普遍支持英国加入欧共体及其下属机构。但在20世纪90年代，这一情形发生了变化，目前反对欧盟的舆论普遍支持威廉·黑格有关英国在未来两届议会期间拒绝参加欧洲单一货币组织的决定。

虽然工党和保守党在欧洲问题的立场经常会出现逆转，但两党在处理单一货币问题上的差异只是在语调上稍有不同而已。尽管工党强调与欧盟保持建设性的义务关系，然而在是否参加单一货币问题上,却是“要根据国家利益的需要来确定”，这与约翰·梅杰“先谈判后决定”的观点几乎没有区别。梅杰对单一货币的担忧主要是受其有关党内管理观念的影响所形成的。他的处理方式是，将他的选择方案公开化，以维护党内各派的团结。欧盟委员会现任主席罗马诺·普罗迪赞成将多数表决制（如限制使用否决权）扩大到几个新的决策范围，以促进欧盟的和谐。但保守党和工党领导人则一致同意要保留英国在一些重要领域的否决权，如税收、国防、预算、条约的修改等。长期以来，在公众舆论方面，英国支持欧洲一体化观点的人比其他许多欧盟成员国要少得多，并且普遍倾向于成员国之间应当在没有争议的范围内合作。

七、英国对欧盟缺乏热情的缘由

关于英国为什么经常在欧洲扮演局外人，为什么它总是与其他欧盟成员国家持有不同的观点，为什么它常常对欧盟的共同政策有抵触情绪或者不冷不热，凡此种种原因在学术界和政界一直存在争议。尽管英国的国土面积和国际影响力都很有限，但英国政府经常被其他欧盟国家视为对布鲁塞尔的倡议总是阻挠或者淡化其影响。英国对欧盟缺乏热情的主要原因包括：

1. 时间进度。英国一直为没有成为欧共体的六个创始国之一而耿耿于怀。欧共体最初的条约和策略，其框架都是为解决创始国之间共同关心的问题而设计的，尤其是照顾到法国和德国的利益。法德轴心依然是欧共体制定主要政策的决

定因素。如“共同农业政策”长期以来在欧共体预算总额中占据了三分之二，这些预算全都用作法国和德国农民生产农作物的补偿，而且不管市场需求如何是旱涝保收的。这个政策对英国始终无所帮助，因为农业在英国相对而言无足轻重。“共同农业政策”是造成英国变为欧共体财政收入的纯贡献者以及恶化英国与其他成员国关系的主要原因。为此，撒切尔夫人发动了许多宣传攻势，声称“我们要拿回我们的钱”。最终于1984年欧共体与英国在法国的枫丹白露达成协议，由欧共体每年向英国返还部分资金。

2. 政治文化。绝大多数从西欧政治体制出身的政治家都熟谙成文宪法、多党制政治、联合政府及决策的协商方式等政治文化。而这些却与英国的一党执政体制和党派间的敌对争斗存在差异。赫尔（1994：520）将这些差异描述为“英国的敌对主义与欧洲大陆的协商主义之争”。欧洲政治家也善于将政治和行政角色融为一体，允许在议会和公务员两大范围之间流动。这与英国也大相径庭，在英国，公务员和部长大臣之间是有严格界线的。在欧洲国家中，许多国家领导人同时也可以是欧洲议员，而在英国却没有主要政治人物还在欧洲议会中任职的先例，这是因为英国人认为欧洲议会要次于英国的下院。

3. 政府补贴。在欧洲大陆看来，政府补贴的含义完全不同于英国保守党的理解。前者认为政府补贴是用来证明政府所提供最低补贴经费的一种手段，包括地方和地区两级政府，也就是说，补贴标准要低于布鲁塞尔或本国中央政府所规定的标准。有些欧共体成员国在下放权力和联邦制方面比英国更有经验。然而在英国，保守党大臣们却将有关政府补贴的争论用来表明与布鲁塞尔的权力之争，换言之，要维护英国作为主权国家的权力，有关政府补贴的决策要由本国政府说了算。

八、欧盟会员国地位对英国政治的影响

欧盟对其会员国的影响显而易见，并正在向其他一些领域渗透，主要包括以下方面：

1. 宪法方面，涉及许多领域：

（1）成文宪法。由于英国在1972年签署了《欧共体加盟条约》，又于1991年签订了《马斯特里赫特条约》，这就使英国宪法又加入了一些冗长的文字部分。同任何其他成文宪法一样，欧盟的各种条约及相关法律要高于英国“普通的”议会立法。

（2）欧洲法院的作用增强。根据欧盟条约，各成员国的法院必须服从欧盟法律。例如，各国政府必须遵守欧盟关于发放退休金不得有性别歧视、社会保障权利不得因劳动者是兼职或全职而异等法律规定。即使是上院在考虑上诉时，也应当向欧洲法院请求终审，而且要优先服从欧盟法律。代支多塔姆（Factortame）一案（1990年）是这方面最有影响力的案例。此案例由欧洲法院判定英国法院可以中止执行本国议会法案中与欧盟法律相抵触的条款。不仅是英国的议会立法要对任何与欧盟法律有冲突的地方进行修改，而且原告也可以因为本国政府不执行欧盟法律使其受到伤害而向政府索取赔偿。

（3）议会至上原则。欧盟法律的至高权力是对英国议会至上原则的主要限制。严格地讲，这一原则可说是丝毫未损，因为议会可以在任何时候决定中止作为欧盟成员国及其承担的义务并退出欧盟。

（4）全民公决。英国历史上第一次全国范围的全民公决是1975年就英国是否保留欧共体成员国资格而举行的，当时的工党政府主要是为了消除其内部分歧而采取公投。尽管投票结果慷慨地做出了有利于下院的裁决，但留下一个悬而未决的问题，即如果议会的投票结果与全民公投的结果背道而驰的话该如何处理。

（5）内阁集体负责制。工党政府几度打破了这个惯例，一次是在1975年发动全民公投期间，一次是在1979年允许就欧洲议会选举改用自由投票方式。约翰·梅杰于1992年当政时，内阁在欧盟货币统一及未来发展等问题上维持团结一致已是困难重重。

2. 议会。议会上下两院均设立了选举委员会，以应对日益庞大的欧盟立法组织。下院于1990年增设了两个常务委员会，处理与欧盟法律有关的事务。由于越来越多的决策都是由欧盟部长理事会采取多数表决制所做出的，所以英国的内阁大臣很难就部长理事会的决策对本国的议会“负责”，因为他们不能行使否决权。

3. 地方政府。迄今已有一些地方政府与布鲁塞尔建立了直接联系，因为地方和地区政府是欧盟“地区与社会基金”组织的最大受益者。

4. 白厅。白厅逐渐变得比较听从欧盟：更多的公务员不得不与布鲁塞尔打交道，在处理公务时要考虑欧盟相关政策的尺度，他们中被调往布鲁塞尔任职的人越来越多，成为其职业生涯的一部分。许多政府部门平添了很多欧盟事务的工作量，例如，财政部、外交和联邦事务部、农业渔业和食品部，以及贸易工业部等，都下设有负责欧盟业务的处室。各部大臣们也要花较多时间与其他欧

盟成员国各自对应的部长们进行谈判。尽管内阁对其决策仍然是集体负责制，但实际上大多数责任已落在首相和外交大臣个人肩上。欧盟的主要机构都必须协调各成员国对其部属的工作做出响应，这一点是通过内阁下设的欧洲事务委员会批准的。而各部门的意见则是由内阁办公厅负责欧盟事务的秘书长来协调（Bulmer&Burch，1998）。

5. 政治党派。自二战结束以来，能够导致党内分歧和党派之争最多的政治事件非欧盟问题莫属。工党和保守党这两大政党中，无论哪个领导人提出有关欧盟的任何政策路线，总会有相当多的反对派。尽管如此，两党高层的意见也时常是统一的。例如，1970年在申请加入欧共体问题和1992年在是否参加欧洲汇率机制问题上，两党意见就是一致的。只有在1983年大选时，两党在是否留在欧共体问题上面临不同的选择。工党赞成退出欧共体，保守党支持欧洲政策的人分为“托利改革派”和“欧洲保守派”，而反对党则分为“新起点”和“保守前进派”。至于自由党和自由民主党，都是一贯支持欧洲的。

各党派也都参加欧洲议会选举。在历届选举中，英国各政党的席位从36.5%（1994年）下降到23%（1999年）。这个结果令人感觉可笑，或许是英国参选的一个重要特色。由此也引起许多批评，认为这是一种“民主赤字”现象。反对党用这个字眼责骂欧盟，支持派则呼吁授予欧洲议会更多的权力。与1994年相比，在1999年欧洲议会选举中不只是英国的席位有较大下降，整个欧盟的入选率也不到50%。这个结果是否会引发有关欧洲一体化的合法性问题？难道支持这一艰巨计划的主要是政界精英们而不是广大公众？从目前对欧盟的认识和觉悟来看，显然各国代议制机构将本国的利益看得比欧盟要高得多。如果欧盟的决策要更加贴近百姓的事务而不仅仅是各国政府，那么欧盟需要获得更多的权力才是理所当然的，否则就会引起争议。尤其是欧盟需要有掌控所谓“高度政治问题”的权力，包括诸如国防、法律和秩序、税收等问题。

6. 压力集团。随着布鲁塞尔制定的政策不断增加，各压力集团也不得不向那里集中。当某种政策贯彻不力时，欧盟委员会就会依据《单一欧洲法案》有关条款采取行动予以调解。许多利益集团通常是在欧洲理事会和欧洲议会游说，争取通过各自的提案。他们也必须与其本国政府有关部门保持联系（如英国的农场主与农业部），并且要与其他成员国相同利益集团组成跨国联盟。

框图4.5　改革的压力：英国未来方向的选择

1. 退出欧盟。可能性极小的选择，因为英国的经济和政治体制是朝着欧洲的方向运转。一些对欧洲持怀疑观点的保守党人期望依赖美国发展贸易关系。
2. 反对进一步欧洲一体化，冒险当一名跑“外道”的欧盟运动员，尽量减少欧盟未来发展对英国的影响，但是欧盟的任何发展都可能对英国产生同样的影响。
3. 接受进一步欧洲一体化。参加欧洲货币联盟，认可欧盟以废除或削弱否决权的方式影响本国议会至上的原则。无论哪个党执政，都要因此而承担党内分裂的风险。
4. 说服欧盟伙伴接受欧盟扩大的好处。吸纳新的成员国家，反对扩大欧盟政策领域的权力，但是扩大欧盟也将带来诸如增加财政预算（许多东欧和南欧的欧盟国家经济上都比较贫穷）、扩大组织机构、语言沟通障碍等问题。

九、结论

英国在欧盟成员国问题上所遇到的种种麻烦，反映出它在一个全球政治学和国与国之间相互依存的新时代里不断丧失自主权的状况。英国的首相和内阁大臣们不得不与其他欧盟成员国的同僚们平起平坐，讨价还价。一位英国首相在英国政治舞台上可以是一名最重要的独角演员，但在欧洲理事会中他仅仅是众多演员中的一个而已。如果他满脑子里装的是他的本党和本国公众的意见的话，那么对法国总统、比利时首相或德国总理来说，也同样如此。

在20世纪90年代，欧洲问题逐渐成为高度敏感的政治问题，几乎达到一个世纪前爱尔兰问题的程度。人们称其“高度”敏感，是因为欧洲问题一再引发涉及国家主权和民族独立方面的深层问题，给英国两大政党的治理造成的麻烦远比给普通百姓要多得多。在过去40年间它是唯一造成保守党和工党内部持续分裂的最为严重的问题。欧洲问题几乎导致1972年希思政府和1993年梅杰政府失去议会的信任，造成70年代工党的内部分裂，促成社会民主党退出与工党的联盟（1981），连撒切尔夫人失去内阁的支持并最终于1990年倒台也都归咎于欧洲问题。早在1963年，麦克米伦政府就因为英国没有加入欧共体而威信受损。在70年代初期，工党在加入欧共体问题上明显表现出机会主义心态，因此失掉了一部分选民的支持。梅杰政府的威信也因为没有处理好汇率机制问题和党内因欧洲

问题所产生的分歧而逐渐走低。总之，欧洲问题给英国政治不断带来麻烦，大大超过给其他欧盟成员国家在国内政治方面带来的影响。

支持与反对欧盟及赞成和反对单一货币的派别在各个政党中都存在。欧洲怀疑论者包括公开鼓吹英国退出欧盟，反对实行单一货币或任何推进欧洲一体化的行动。试看1975年的全民公投，无论是赞成派还是反对派，争论双方都出现了跨党联盟。可以预见，如果就英国加入欧洲单一货币而举行全民公投的话，同样会出现类似的情况。

在过去30年的大部分时间里，无论是新闻界、工商界、金融界还是白厅政界的精英们，对英国加入欧盟及扩大欧盟一体化的利弊多少能够达到协商一致。而英国公众对欧盟制定的单一货币或统一欧洲等目标则显得比较冷淡，参加欧洲议会选举的投票率不足30%，是欧盟成员国中投票率最低的国家之一。对欧盟倡导的行动，英国通常都是最不积极响应的少数几个国家之一。有关调查还显示，欧洲问题并不是英国选民最为关注的突出问题。

英国作为欧盟成员，对欧盟委员会或部长理事会的提议通常都是抵制或者勉强同意。这一点在履行《罗马条约》（1959）、采用比例代表制选举欧洲议会（1979）、建立货币与经济联盟、参加“社会章节”条款及制定共同国防与外交政策等方面，都反复得到了证实。然而，英国在执行《单一欧洲法案》上却走在了前列。总体来说，英国始终保持其近海岛国（既靠近又独立。——译者注）的位置。

对英国政治领袖来说，未来仿佛困难重重。保守党对欧盟扩大多数表决机制和制定更多共同政策等表示不满，反对参加单一欧洲货币组织。在大多数媒体的支持下，保守党主张欧盟应当是一个由享有高度自主权的国家所组成并相互合作的邦联。他们担心欧盟成为一个超越国家的联邦，变为欧洲的美国。欧盟委员会希望不断扩大欧洲一体化的范围，甚至包括制定共同的国防与外交政策。英国支持扩大欧盟，包括吸收东欧的前苏联国家，而这些东欧国家的加盟可能会导致欧盟要花费大量的精力，去处理这些经济上比较贫穷的中小农业国家所关注的问题。欧洲一体化的进程可能会因为这些国家的加盟遇到更多的困难，同时他们也会成为采用多数表决机制来扩大欧盟政策范围的一支力量。

简括

1. 英国与欧盟的关系可以分成几个历史阶段。在欧洲经济共同体创立初期（20世纪50年代），英国对它一直保持疏远。到20世纪60年代，欧共体

国家在经济上取得的成就使英国迫切希望加入欧共体。70年代为英国加盟提供了机遇，但由于早期英国自身的冷漠，继两次拒绝加盟之后最终还是以“迟到”的方式加入，又赶上世界经济发生萧条，可谓出师不利。到了80年代，英国政府在撒切尔夫人领导下急于从自由贸易市场寻求好处，具体体现在东南亚，断然拒绝了欧盟有关干预社会问题的提议。到2000年时，英国仍旧没有确定它与欧盟关系的定位，继续充当一名勉强的伙伴，对欧盟扩大一体化或货币联盟仍显得冷若冰霜。

2. 1994年，经过一个漫长而困难的时期，英国议会克服了政府内部公开的分歧，最终批准了欧盟《马斯特里赫特条约》，对该条约中有关内阁集体负责制惯例的限制做了最大让步。
3. 欧盟目前主要机构（欧洲理事会、欧洲议会、部长理事会、欧盟委员会及欧洲法院等）的决策权力反映了欧盟在各国政府内部的本质作用。有关“民主赤字”的争论和对成员国家行使否决权的削弱以及利用多数表决机制扩大欧盟政策管理范围，这些都显示出欧盟正逐渐向超国家主义演变。
4. 英国迟迟不愿加入欧共体，足以说明英国在处理与欧洲的动荡关系中遇到重重困难，诸如政治文化差异，对政府补贴和联邦主义等观念的不同理解。
5. 加入欧盟对英国的宪法，尤其是对议会至上这一基本理论产生了明显影响。现今英国政府各部门在制定国内政策时都不得不考虑欧盟法律及与欧洲的关系，像外交部和内阁办公厅就需要扩大监督权限以协调各部同欧盟的关系。欧盟对各成员国的政治体制也产生了一些影响，比如在欧洲议会的选举过程上，许多利益集团如今都将活动重点转向布鲁塞尔。对欧洲问题的不同观点，也是导致政党内部及党与党之间种种分歧的一个原因。
6. “欧洲问题”也已成为各政党领袖在处理内部管理方面所面临的一个难题。它缩短了许多保守党政治要人的职业生涯，使上届保守党政府产生了严重分裂。
7. 英国很少对欧洲形成压力，因为它迄今仍无法打破在欧洲一体化进程中作为发动机的德法轴心国地位。英国退出单一货币体系只能削弱英国参与欧盟事务及影响欧盟未来经济方向的能力，使布莱尔和布朗吹嘘的“引领欧盟”成为笑柄。
8. 在1999年之前，英国在欧盟问题上的软弱或缺席，限制了英国地方一级政府从欧盟政府补贴政策中获取利益的机会，或是限制了地区一级政府参与此类谈判的机会。欧盟对苏格兰国民党的独立主张一直提供重要支持。英

国指责苏格兰太小了，“不能单独出外”，民族党人的辩解理由是，像比利时或荷兰那样的小国都在欧盟的支持下发展兴旺起来。

9. 两大政党在欧盟问题上总是小心翼翼，唯恐被对方（或被《太阳报》）指控为布鲁塞尔的哈巴狗，甚至是想让英国成为“欧洲美利坚合众国”的一分子。无论是工党还是保守党都理直气壮地说，他们代表的是英国的利益，而其他成员国的政党也都是同一个腔调。这些大都是空话，只不过是为了吸引国内听众而已。

10. 欧盟给英国的未来提出了许多重要问题。欧盟在指挥政治家及媒体的心脏和大脑，这已不足为怪。令人有点吃惊的是，欧盟显然还没能约束住英国选举人的利益取向。

11. 正如本书第三章所指出的那样，近年来许多涉及宪法的改革，包括比例代表制、《人权法案》、下放自治权力、在苏格兰实行联合执政、成立苏格兰独立银行等，所有这些都推动英国更加靠近西欧国家的模式。

大事记

1952年　法国、联邦德国、意大利、卢森堡、荷兰和比利时等六国组成欧洲煤钢联营（ECSC）

1957年　根据《罗马条约》上述六国建立经济共同体

1961年　英国申请加入欧共体，时值保守党麦克米伦当政

1963年　法国总统戴高乐否决英国加盟申请

1967年　威尔逊领导的工党政府再次申请加入欧共体，又被戴高乐否决

1969年　蓬皮杜总统取代戴高乐

1970年　英国再次申请，获得成功

1972年　英国、爱尔兰和丹麦加入欧共体，成员国由六个扩大到九个。英国议会通过《欧共体法案》

1973年　英国正式成为欧共体成员

1974年　工党政府取代保守党，开始重新谈判，以纠正“不利的”加盟条件

1975年　就是否保持欧共体成员国地位举行全民公投，结果投赞成票的占67.2%

1979年　第一次直接选举欧洲议会

1984年　撒切尔夫人首相要求欧共体退还英国部分预算资金，要求降低英国应当交纳预算资金的数额。欧洲议会换届选举

1986年　希腊、西班牙和葡萄牙加入欧共体，成员国增至12个。《单一欧洲法案》获得通过

1988年　布鲁格斯发表演讲；撒切尔夫人对欧共体的超级大国做法及干预成员国的社会政策说“不！不！不！”

1989年　“德洛斯报告”提出建立欧洲货币联盟的计划。欧洲议会换届选举

1990年　英国加入欧洲汇率机制（10月）

1991年　欧洲理事会在马斯特里赫特批准《欧盟条约》（也称《马斯特里赫特条约》）

1992年　《欧盟条约》正式签署。欧洲议会换届选举。英国退出欧洲汇率机制（9月）

1994年　议会通过《欧盟条约法案》。11月议会投票反对实行欧元，反对增加英国给欧盟的预算资金，撤回议会党团首领议员

1995年　奥地利、芬兰和瑞典加入欧盟，成员国扩大到12个

1997年　威廉·黑格拒绝考虑英国参加单一货币联盟，至少推迟到其后两届欧洲议会之后再作考虑

2000年　工党坚持在下届议会初期就是否参加欧洲单一货币联盟举行全民公投的计划

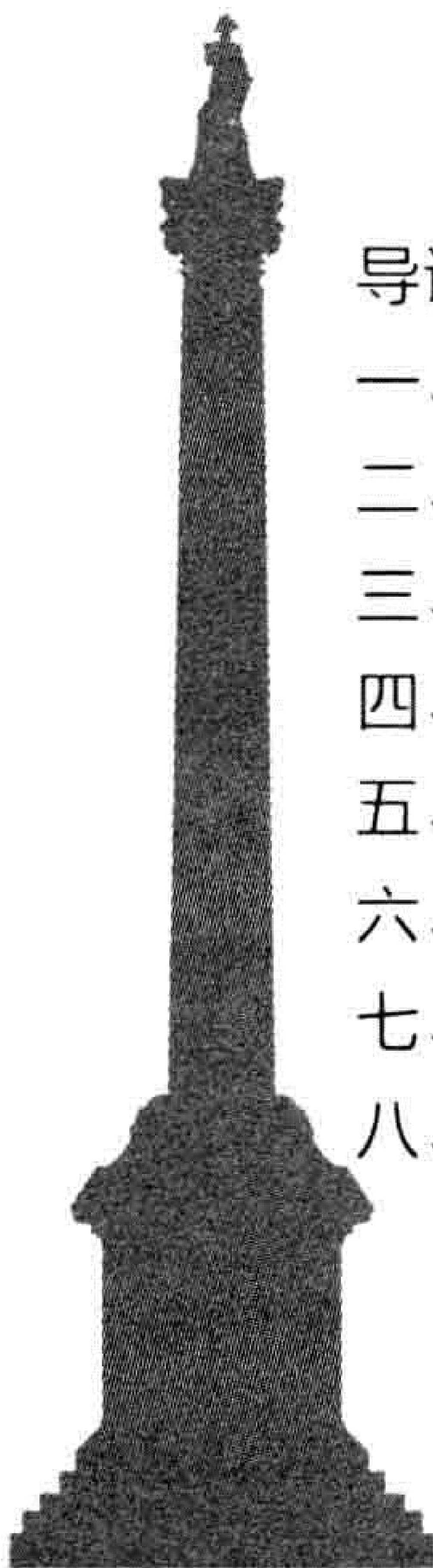
论文/讨论题

1. 你认为把英国形容为欧共体的“棘手的伙伴”公平吗？
2. 欧洲问题对奉行民主政治的英国有何重要性？
3. 认为“欧盟已在暗中逐渐成为一个超级大国”的观点，其根据是什么？
4. 为什么欧洲问题对英国的决策者来说是极其重要的,但对英国的选民却是完全无所谓的？
5. 有人认为欧洲遭受“民主赤字”的困扰。为什么说强调这种观点是迎合英国政府对欧盟的抵触情绪？
6. 欧盟的发展历史为“政治一体化是经济一体化的必然结果”的观点提供了那些佐证？
7. 英国的欧盟成员国地位如何削弱了它的议会权力？

研究题练习

1. 什么是伐之多塔姆案例？解释它对英国宪法有何意义。
2. 找出支持和反对采取单一欧洲货币两种不同观点的争论焦点。

第五章
政治领袖与政治领导



导 读

1990年，时任首相的撒切尔夫人突然辞去保守党党首职务；1995年，约翰·梅杰极具戏剧性地先辞任而后重新当选保守党党首；对托尼·布莱尔走向“总统制”的关注，反映在媒体聚焦于政党领袖的持续报道中；针对政党领袖支持率的民意调查一轮接着一轮。所有这些均显示出公众对政治领袖问题的兴趣在不断增长。如何选拔领袖人物？他们的政治才干是怎样确定的？他们有什么社会背景及受教育程度？他们需要经历何种历练？他们需要具备哪些素质才能不断吸引其追随者？是什么造就了杰出领袖?是什么导致了领袖能“应运而生”或挺过难关？

过去30年间，英国两大政党不断修补候选人选拔程序和政党领袖选举方式，这一事实表明，上述问题已大大超出学术研究的范围。选拔有竞选实力的政党候选人和选举杰出人才担当政治领袖，不仅对一个政党的生存与竞选成功至关重要，而且对该党能否制定广受欢迎的政策计划也是同等重要。

本章对英国公众参与政治的现状和政治人物的遴选做了考察，对产生政治领袖的社会与教育背景进行了分析，明确提出了现今领袖人物的选拔正逐渐转向由知识界精英与职业政治家相结合的趋势。本章也考察了各主要政党选拔党首的选举制度，以及在该制度下脱颖而出的历届首相及其性格特征。本章最后部分，还就政治领袖选拔中缺乏代表性的本质以及由于随着半官方机构的发展给遴选领导人带来更多机遇等问题进行了分析。

在英国，公民参与政治的方式很多，包括对政府公共政策的制定和实施施加影响，从参加选举到评论政治领袖的所作所为，无所不有。本章分析了英国普通公民政治参与水平较低的原因，以及议会议员、内阁大臣到政党领袖等政治活跃人物的遴选过程。

一、政治活动

人们参与政治的形式可谓多种多样：从相对“简单”的活动，如参加每隔数年举行一次的大选或签名请愿书，到表达比较强烈的主张，如采取直接行动或支持议会选举等。有些政治行为虽然并不明显或在人们的意识中不认为是政治行

为，但也会产生政治后果，如逃漏税、罢工、要求接受高等教育、无法填补教师的短缺、消费模式的转变等，都会给决策者传达一些政治信号。

对大多数人来说，参与政治活动仅限于投票选举，只有五分之一的公众积极参与投票以外的其他政治活动（参见表5.1）。政治活跃分子与普通公众的区别就在于他们对政治活动有浓厚的兴趣和对政治效用有强烈的意识，或者说他们自认为能够影响一些政治结局。

表5.1　英国选民参与政治的程度

	占全体选民的比例（%）
参加上一届大选投票的选民人数	71
敦促他人与地方议员或议会议员联络的选民	14
敦促本人家庭成员以外的人参加投票的选民	14
向地方议员或议会议员陈述本人观点的选民	14
积极参加政治运动的选民	3

资料来源：莫里（MORI）民意调查公司1999年1月调查数据。

框图5.1　选举权的扩大

时间	内容
1832	《改革法案》：中产阶级获得投票权，但须符合资产条件
1887	《改革法案》：选举权扩大至城市技术工人
1884	《改革法案》：选举权扩大至农村劳动者
1918	《人民代表法案》：21岁以上男性公民和30岁以上女性公民获得投票权
1928	《人民代表法案》：妇女投票年龄下降到21岁
1949	《人民代表法案》：废除一人多选区投票权（如商界、大学等）
1969	《人民代表法案》：所有18岁以上公民均获得投票权
1985	《人民代表法案》：在国外居住或度假的公民可申请以通讯方式参加投票

只有少数人声称喜欢参与一些力图影响国家或者地方政府决策的集体行动。显而易见，政治活动在动机、时间以及复杂性方面的要求越高，参与的人数就越少。投票是最常见的政治活动，比起参加游说、给报刊写信以及发表演说等政治活动,参加投票所需要的个人主观能动性要少得多。值得指出的是，英国人与其他西方国家的人相比参与投票的机会较少。在英国，没有选举国家元首的大选（如很多国家的总统大选），也没有上院或者地区政府一级的选举，全民公投的机会更少，更没有机会参加选举某个政党提名的候选人，就像美国的政党在大选前的预选那样。

我们也可根据人们主动参与政治的程度、其政治行动引起的冲突大小以及政治影响的范围等标准，来区分不同的政治参与形式。譬如，投票在上述参与形式中所占的分值较低，政治演讲在第一项和第三项中的分值较高，而参加竞选在各项中的分值都是最高。虽然大多数人都乐意参加投票，但是他们对更积极地参与政治则完全缺乏兴趣。然而，政治领袖恰恰是从那些对政治颇感兴趣（占选民比例不到20%）和积极参与地方政党政治的人（不足4%）中脱颖而出的。

二、参与选举

在英国，选举权的不断扩大使得目前全国的选民人数几乎与成年人口的数量相等。从1832年到1969年，自18岁以上公民获得投票权以来，选民人数逐年增加。1958年一人一票制的投票最终被普遍接受，工商业主和大学毕业生的额外投票权被废除。目前英国的选民范围包括了符合所有选区投票要求的居民，即在每年10月编写的选民册上登记注册的所有英国公民（包括所有英联邦国家和爱尔兰共和国的公民）。

长期以来，由于搬迁、死亡、选民年事已高或者没有注册登记等原因，选民的在册人数已不是很准确。倘若要预测参加投票的有效选民之比例，其最终结果往往需要上调。1992年参加大选的有效选民比例为77.7%。自1945年二战结束以来,这一比例大致从72%到84%不等。战后12次大选的平均比例为77%（如果对在册选民人数的不准确性进行调整，有效选民的比例大概会接近80%）。以其他西方民主国家的标准来衡量，这个比例并不算高。在最近的历届大选中这一比例始终未能高于1950年的84%和1951年的82.5%。

与不参加大选投票的选民相比，参与投票的选民在掌握政治信息、对政治作用的意识和对政党的责任义务，以及对竞选辩论问题的关注等方面均要略胜一筹。参与大选投票与选民个人的政治态度紧密相关：不参加投票的人大都对政治不感兴趣，对政治信息孤陋寡闻，与政党疏于接触，对选举结果漠不关心。1997

年参加大选的选民比例为71.4%，是60年以来最低的记录。尽管与几十年前的选举状况相比，选民们普遍接受过较好的教育，拥有更多的私人交通工具，连投票当天的天气都很晴朗。投票选民比例的下降可能与选民对政党的认同感、党员人数以及党员参与党内活动的积极性的持续下降不无关系。在1999年的欧洲议会选举和1999年、2000年的地方选举中，投票人数进一步大幅下降。只有50%的选民参加了威尔士议会选举，这个数字令人失望。对选民这种漠不关心的态度有种种解释：或许是因为选举和全民公投的次数不断增加造成一部分选民得了选举疲劳症？1997年参加投票人数的下降或许是因为一些竞选活动的负面影响扩大所致（Kavanagh，1995），媒体的消极报道，主要政党在大政方针上无甚明显区别，或者是因为人们认为选举的结果大局已定？这次大选工党的议席跌幅居前，尤其是失掉了一些老城区的议席，而这些关键席位在工党的主要竞选活动中却被忽视了。与此同时，工党在英格兰北部失掉的选票比在南部还要多。

三、政治领袖的遴选

当人们抱怨政治家对普通百姓来说并不完全具备社会代表性时，首先应该考虑的是什么原因让那些政治家脱颖而出。绝大多数人将自己排除在竞选议员的行列之外，仅仅是因为他们本人对政治毫无兴趣。那些对政治感兴趣、雄心勃勃、充满自信并乐意把政治作为其职业生涯的人往往都来自中产阶级，大多数是中年男性，并且受过良好教育。这些人往往从事与议员生涯容易结合的职业，如法律、新闻、政党组织和压力集团、教师以及一些商界角色。具有从事上述职业、受过高等教育（尤其是牛津和剑桥大学）、在地方政府供职或者其父母对政治颇感兴趣等背景的人，具有培养从政的愿望和政治才干、形成政治活动圈子及政治责任感的有利条件，这些因素促使他们进入政界。换言之，社会不同阶层的偏见在选拔政治家过程中的初期阶段就已显现出来。像这样适合从政生涯的“佼佼者”在英国最多也只有30万人左右，占选民总人数的比例还不到1%。

引人注目的是，在英国以及其他许多国家，很多政界领袖都出身于政治世家，即其父母或亲属曾担任过议会议员或是积极参与地方事务的政治家。像丘吉尔、张伯伦、麦克米伦和索尔兹伯里等家族，都是人们耳熟能详的政治世家。在20世纪的20位英国首相中，有6位首相的父亲曾担任过议会议员，有7位首相的儿子进入了议会。在1992年当选的议会中，有24位议员的父亲曾经担任过议员，还有3位议员的祖父也曾经是议员。

框图5.2　英国政坛上的女性

1900	女权运动者开始采取骚乱、纵火及绝食等行动争取妇女选举权
1918	年满30岁的女性公民获得选举权
1919	《撤销议员性别资格法案》颁布：妇女可竞选议员
	南希·阿斯特子爵夫人被选为代表普利茅斯市撒顿区的下院议员
1924	玛格丽特·邦德菲尔德当选下院议员并担任工党议会秘书
1928	年满21岁的女性公民获得选举权
1929	玛格丽特·邦德菲尔德担任劳工大臣，成为英国第一位进入内阁的妇女
1958	《终身贵族法案》颁布：允许妇女成为上院议员
1965	芭芭拉·卡斯特拉任对外发展部大臣，成为二战后第一位内阁女大臣
1975	玛格丽特·撒切尔成为英国第一位政党领袖
1979	玛格丽特·撒切尔成为英国第一位女首相
1989	工党领袖内尔·金诺克推行妇女在影子内阁中任职的配额制度
	新增三个妇女职位，影子内阁成员从15人增至18人
1990	工党宣布增加工党妇女议员人数的十年规划
1992	代表三个主要政党参选的妇女候选人多达341位（占候选的18%），其中有60位妇女当选为议员（占11%）；贝蒂·布斯罗德成为第一位众议院女议长
1993	工党在竞选大会上承诺在下届工党政府设立妇女部，并指定由党内女候选人竞选一些工党稳赢的“安全席位”
1996	有迹象表明在下届大选之后工党打算取消专为妇女候选人而设立的竞选制度
1997	工党女议员创101人的历史记录；女内阁大臣达到五位

政治家之所以很难代表全社会，其中一个显著特点就是性别。在女性中关注政治以及对政治感兴趣的比例并不是远逊于男性，但是有希望成为议员候选人的却寥寥无几，即便她们能够表现出这样的实力，女性也常常被分配到无望当选的选区。所有政党都面临选拔更多女议员的强大压力，而这项工作目前已初见成效。1997年三大政党中妇女候选人高达360名，占候选人总数的20%；在新一届议会中，有120名议员，占议员总数的18%（参见图5.1）。在推举议员候选人名单时，工党和自由党目前都不得不要求压缩妇女候选人名单。工党保证在20世纪

末，女议员人数要占到工党议员总数的50%。为推动这项工作，工党同意在1997年以前将几个“安全席位”即工党认为稳赢的议席之候选人全部定为女性。保守党方面尽管中央鼓励增加妇女议员，但地方保守党组织却嫉妒妇女的独立权力，在争取妇女议席方面行动比较迟缓。妇女不仅要面对来自选拔者的偏见，尽管不是来自选民（Norris & Lovenduski，1994），同时还要面临议员工作与个人婚姻和家务负担的矛盾。1997年当选的一些工党女议员声称，由于下院工作时间过长而影响家务等原因，她们将不再参加下一届竞选。

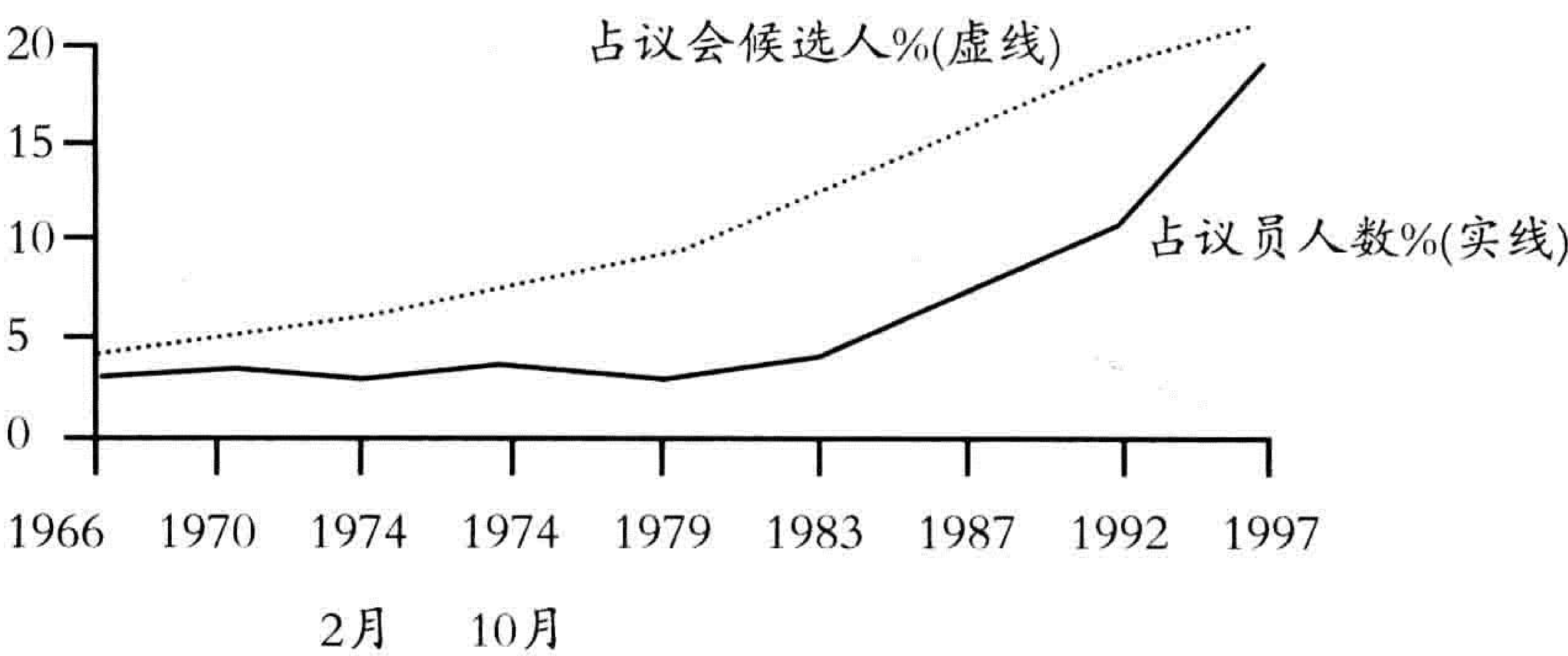


图5.1 妇女在议会候选人及议员人数中所占比例图

四、选举候选人

在英国，要想成为一名议员，首先要成为某个主要政党的候选人。从1945年以来，英国96%的议员都来自工党或保守党。有些议员在其任期内发生过退党，但自1945年以来只有四位退党议员在下几届议会选举中作为无党派议员重新当选，其中三位是工党中持不同政见者，另一位则是对保守党政策很不满意。对参选下院议员，几乎没有什么法律条文加以限制。英国国教、苏格兰教会和罗马天主教会的神职人员不能成为下院议员，而不信奉国教的人则可以；精神病患者、多数类型的犯人以及具有苏格兰或英格兰贵族头衔的人也都被排除在议员行列之外。不能担任下院议员的主要人员还包括所有领取英国皇室俸禄的人员和全职司法人员，以及正规军人、警察和担任终身职位的公务人员。

大多数议员的地位在其任期内是有保障的。被迫退位的议员大都是因为年事已高、与地方官员存在性格冲突、酗酒或是没有为其负责的选区尽到职责。只有少数议员遭遇过地方政党拒绝为其连任提名。根据选区事务委员会的提议，议员所在的选区会做出一些变动，这对有些议员是一个很大的威胁。在一个政党稳获

大多数选民支持的“安全选区”，只要该党议员选择留任，其任期就可以高枕无忧。战后历届典型的议会选举中约有三分之二的议员赢得了在下届议会中连任，而未能连任的议员平均只有47位。

保守党设有议员候选人事务委员会负责制定党内候选人名单，各选区可以从中推选经党内“批准”的议员候选人。与英国其他主要政党一样，该委员会有一个由资深党员干部和议员组成的顾问委员会，对申请候选人进行筛选后将他们列入已予批准的候选人名单。顾问委员会常常在周末召开候选人会议，鼓励候选人去参加各种形式的面试、辩论和讨论会，从中评判哪些人更适合做议员候选人。如果出现议员空缺，保守党的地方首领就会提交一份候选人名单。这些人首先要参加一次演讲并回答提问，然后才被提请顾问委员会开会决定候选议员的人选。

工党总部也有一个“内定”的议员候选人名单。工党候选人必须由一个依附于地方工党的团体（如工会分会或选区）提名，再由地方工党领导人列入候选人名单。所有候选人将被提交到地方工党行政委员会做出最终选择。在1992年新一届议会中，半数以上的工党议员（271人当中的143人）的经费都是由工会资助的，当时允许工会资助80%候选人的选举开支和选区地方工党的经费。作为回报，工党议员理应在议会代表工会的利益。这种资助形式在1995年被《选区规划议定书》所取代。根据该议定书，工会所赞助的资金用来资助工党在选区的活动，而工会则由地方工党行政委员会来代表。

对于其他小政党来说，包括自由民主党的多数议席，历来缺乏合适的议员候选人。对有些议席来说，推举候选人的难度甚至要超过逼迫某人去竞选。地方小党推举候选人的能力在很大程度上依赖于该席位的“获胜”把握。

选拔候选人是每个选区都必须小心翼翼地加以保护的特权。虽然每一个政党总部对候选人的提名、批准或否决选区的推荐拥有“被动的”控制权，但各党对选区提名的候选人很少提出反对意见。保守党中央办公厅长期以来勉励地方保守党选拔一些出身多样化社会背景的人担任议员，但成功率甚小。各选区具有提名候选人的权力，这使英国政党中央控制地方的能力大打折扣。然而，在内尔·金诺克的工党政府执政时期，工党全国执行委员会直接干预地方极左势力对选区的影响，有两名议员因此在1991年被开除出工党。工党全执委在议会补选中也曾利用其权力将既定的候选人强加于地方工党。对地方选区工党的另一个限制就是，对某些主要边缘议席和退休工党议员的议席空缺仍然由上级工党控制。各选区推荐的女性候选人均不能少于50%。该政策在1996年初被取消，因为根据一项工业

法庭的裁决，该政策对男性公民具有歧视性。

1980年，工党采取强制性二次推选制度。根据该制度，议员必须在议会任期中期（从上一届大选以来的三年之内）接受一次正式的重新推举，以应对可能会来自其他候选人的挑战。有评论家警告说，这项改革可能会促使议员更加屈服于来自地方（包括非工党代表的选区）激进派的压力，而不是唯中央领导或工党选民是听。

作为工党现代化规划的一个部分，内尔·金诺克着手扭转由上述改革所带来的压力。1989年，工党议员候选人的推选不是由以激进派为基础的选举事务管理委员会负责进行，而是交给全体地方党员讨论，并且只有在大多数党员赞成的情况下，才能举行这种竞争激烈的候选人二次推选。1993年工党全国代表大会同意，如果一个党员获得至少三分之二的多数提名，他就将自动进入二次推选。

如果说地方工党的激进派追随大多数工党议员的左翼思想，保守党的激进分子紧跟该党大多数议员的左翼思想，选拔候选人只是党派意识之争的话，或许有些夸大其词。一项关于选民动机的研究表明，党员在选举候选人时优先考虑的是他们所展现的获胜能力，而不是其他原因（Norris & Lovenduski，1994）。如对托尼·布莱尔在1995年为改革党章第四项条款而发起的宣传攻势，各选区工党党员比那些党内激进分子显示出更强有力的支持；连那些接受调查的工会一般会员也比工会中的激进分子表现得更加坚定。

五、议员

在19世纪，政治领袖的地位往往与其社会背景和经济地位密切相关。很多议员都是其所属选区里相当富裕的土地所有者或雇主。在1911年以前，议员非但不在议会领取任何薪水，而且议会也指望他们在财务上独立。早在1914年，刚刚崛起的工党就将出身劳动阶层的人士选为下院议员。如今，工党为工薪阶层加入政治精英行列所能提供的机遇和作用日渐式微，而保守党则注重从出身普通社会家庭背景的人士中推选和提拔议员。

在二战之前，大多数保守党议员选自上层阶级和中产阶级，他们通常受过私立学校教育，然后又到牛津或剑桥大学深造。相比之下，大多数工党议员则出身于体力劳动者或工会官员，在1922年前，他们中上过大学的人寥寥无几。在两次大战之间，各政党就已经取消了限定议员出身的旧制度。

近年来，由于工党议员中出身体力劳动者的人数与保守党贵族出身的议员人数都在逐渐减少，两党议员的社会背景差距已大为缩小。目前这两个政党主要从专业人员和受过高等教育的中产阶级人士中选拔议员。保守党议员中毕业于伊顿（Eton）、哈罗 (Harrow) 等精英私立学校或牛津、剑桥大学的人数在逐步下降。而出身工人阶级或工会背景的工党议员也已经缩减，成为议员中的少数。工会曾经为支持推选出身劳动家庭背景的人竞选工党议员提供大量的资助，如今则支持出身中产阶级、受过大学教育的人当选议员（Criddle，1992）。到20世纪80年代，在工会资助的工党议员中至少有五分之一的人受过大学教育。这在工会历史上是前所未有的。

六、教育与职业背景

上大学一直被视为踏入政界的主要“跳板”。保守党议员通常是就读于某所著名私立学校，然后上牛津或剑桥深造。虽然许多工党大臣也毕业于牛津，但多数工党议员上的只是普通中学和一般大学。在政党领导的选聘与晋升中强调个人的学术成就，对工党新生代议员产生了特别影响。有关选拔议员条件转向注重学历优势的情况可参阅表5.2。此表显示在1959年、1987年和1997年三次大选中当选议员的学历背景，并将他们分成了四类：（1）纯个人威望型（仅上过私立学校者）；（2）纯学术精英型（就读过私立学校并上过大学者）；（3）个人威望加学术精英型（既上过私立学校也读过大学者）；（4）无个人威望和学术成就型。自1959年以来，工党议员中学历背景属于缺乏个人威望和学术成就类型的人数一直在下降，而属于纯个人威望型的保守党议员也持续减少。从1945年到1997年期间，受过高等教育的保守党议员从60%上升到87%，工党议员则从33%增加到66%。这表明学术精英型议员的崛起。

大多数议员初次步入议会时已经到了不惑之年，对他们来说从政是第二职业。工党和保守党大多数议员来自两个不同的中产阶级类型。工党议员通常属于第一代中产阶级，他们出身于工人或中低阶层家庭，通过就读普通中学和大学进入公务员阶层，如教师、大学讲师、地方政府部门公务员等。而保守党的中产阶级议员则大都出身于中产阶级世家，上的是私立名校；在商界或私人企业供职，从事律师、会计或业务主管等工作。工党和保守党议员之间一些最显著的差异与社会阶层的区别并无多大关系。在1997年一届议会中,两党议员最明显的区别是性别比例。工党有101名女议员，而保守党女议员仅有13名。工党议席中还包括10名黑人和亚裔议员。

表5.2 英国政治家学历背景分类

大选年代	1959	1987	1997
保守党议员			
当选人数	365	376	165
学历背景（%）			
纯个人威望型	24	16	5
纯学术精英型	12	18	31
个人威望加学术精英型	48	51	56
无个人威望和学术成就型	16	14	3
工党议员			
当选人数	258	229	418
学术背景（%）			
纯个人威望型	2	0	0.5
纯学术精英型	23	43	51
个人威望加学术精英型	15	14	15
无个人威望和学术成就型	58	43	33

资料来源：Nuffield election studies.

自二战结束以来，议员的职业背景也发生了细微变化。工党议员中出身劳工的人数一直在减少，与此同时，保守党议员中农场主和退役军人的人数也持续下降，从事律师、公司经理和行政主管的比例一直很稳定，从1992年到1997年间占保守党议员总数的一半。职业背景中的一个主要差别表现在议员所从事的传统职业（如法律、医学、会计等）与那些需要人与人沟通的职业（如教学、新闻以及在政治团体和利益集团供职等）。在战后历届议会中，从事传统职业的工党议员比例一直稳定在五分之一到六分之一之间，而从事需要人际沟通职业的议员人数则从1951年的26%上升到1992年的42.5%。在1997年当选的工党议员中，有四分之一以上的人从事过教师或大学讲师职业，而在保守党议员中这类人员仅占5%。但是保守党议员中，从事人际交流类职业的比例却大幅上升了，从1945年

的6%增长到1992年的22%（Norris Lovenduski，1994: 99）。

增加职业政治家（除议员工资外无其他带薪职业）的人数，是一些议会改革者长期以来一直拍手称道的事。他们声称，这一步将会为议员在监察行政部门、帮助选民等方面提供更大的空间。然而，议员的职业化也会带来一些意想不到的后果，如议员更加偏向于意识形态，拉大与选民的距离以及更热衷于自我财富的积累等。早在1981年，安东尼·金就警告说，议员职业化趋势导致了议员在个人经历、性格等方面的不平衡，这对以稳定著称的英国政治制度造成了某种程度的损失。的确，尽快步入政治生涯的压力，会激励一些有抱负的年轻政治家选择那些有助于其从政的职业，如做公共关系工作，为某个政党担任政治顾问或调研员，在某利益集团或政府部门供职等，而不愿去获取工商方面的经验（Kavanagh，1992）。换言之，新一代职业化议员尽早步入政坛的压力，使许多人在成为议员之前所积累的经验变得较为狭隘。在同一届大选中补充的新议员当中，有29%的议员，其工作经历局限于政治范围之内，而过去这一比例在全体议员中也仅占14%（Riddell，1993）。有三分之二的工党议员和将近一半的保守党议员都曾经从事过地方政治工作（Rush，1994）。议员职业化的趋势有可能还会加强，因为诺兰委员会（Nolan Committee）制定的改革措施对议员在议会外从事领取报酬的活动做了严格限制。

发生在两大主要政党议员背景方面的这些变化，必然导致议员行为上的变化。新一代议员表现得更加专业和雄心勃勃，以“各郡骑士”著称的保守党老议员和以工会官员为代表的工党老议员则显得对党“忠心耿耿”，以实际行动而非夸夸其谈的演讲来支持党。如今这样的老一代议员已经所剩无几。直到1997年的近20年以来，年轻一代议员大都表现得更加桀骜不驯。

七、大臣的选任

议员能否有机会上升为内阁大臣，有一些外在因素是他们个人所无法左右的，尤其是本党组建政府的频率以及首相对其个人才能的赏识。工党在1951~1964年间以及自1979年以来，由于长期处于在野党地位，实际上已经断送了许多工党资深议员晋升内阁大臣的机会。其中有些老议员已逐渐离开了议会，而许多年富力强的议员恰逢工党处在反对党时期，到1964年以及后来的20世纪90年代后期，工党重新执政时，他们大都年事已高，无法为刚刚当政的工党政府长久效力。组建正式影子内阁并任命其大臣，在某种程度上有助于在野党未来

执政并为组阁做好准备。在1974年3月、1979年5月和1997年5月的三届政府换届期间，工党和保守党影子内阁内的所有成员均被任命为内阁成员，并且通常是按照其“影子职位”对号入座。因此，新任首相对内阁大臣的“遴选”在很大程度上是受到前期反对党影子内阁任命模式的影响。马尔科姆·普耐尔对影子内阁的评价比较公正，“与其说是‘过去的内阁影子’，不如说是‘未来的内阁’”（1973）。

议员晋升内阁大臣的机遇是短暂的，主要取决于首相对他的支持程度。然而，在决定大臣人选和大臣设置上，首相并不能随心所欲。有些同僚在党内或国内赫赫有名，任命他们往往是众望所归。首相不仅要为政府各部物色最有才干的大臣，而且还要组建一个政治力量平衡的内阁。首相可能会就国防部大臣的人选问题与外务大臣协商，或者就经济部门大臣职位的任免征询财政大臣的意见，对此，外务大臣和财政大臣都要与其他相关部门密切协商。首相在挑选大臣时也要慎重考虑一些党内同僚，作为对他们在执政前后为本党曾经做出或期待做出的贡献的回报。如保守党尽管与威尔士之间斗争不断，但在苏格兰威尔士事务部大臣人选上都明确要求分别由与两地联系密切的人担任大臣。任命司法官员，如副检察长、大法官、检察长等，必须由具有法律背景的资深议员担任。为了安抚党内主要竞争对手，首相往往将他们安排在内阁。由于保密制度和内阁集体责任制等惯例的限制，使党内评论家无法将公众的反对意见呈报给首相。从另一方面讲，一些过分直言不讳或我行我素的政治家，也会因为担心影响内阁团结或与本党领袖的关系紧张而落选。如1979年撒切尔夫人将希思排除出她的政府；1986年她也没有挽留赫塞尔廷外务大臣辞职。这两位虽然都是重量级人物，但在一些重大问题上他们与首相的想法存在分歧，甚至相左。

有时候迫于其他一些政治原因，首相感到有必要在内阁大臣的人选方面做出某些让步。1963年道格拉斯-霍姆首相组阁时，他认为吸收巴特勒（当时落选的竞争对手）参政非常重要，最终同意其要求，并任命他为外交大臣。虽然撒切尔夫人将许多持不同政见的大臣革了职，但是在她任期内的大多数时间，其内阁却是由非撒切尔主义者所主宰，从其后座议员们的支持率来看，他们并不完全赞同首相对内阁的任命。约翰·梅杰曾经对一位政治新闻记者出言不慎，责骂其内阁成员中的反对派大臣是“混蛋”，那些大臣过分支持撒切尔夫人的传统保守主义，对欧洲主义的怀疑程度更甚于内阁其他成员。但梅杰还是留任了他们，部分原因是为了维持政治利益的平衡，部分原因是出于一种心计：把他们留在内阁要

比让他们去做后排议员要好，以免招惹麻烦。据有关研究表明，首相与候选大臣之间的关系特征与其说是“命令”，不如称为讨价还价，这一倾向的反复出现，大大超乎想象（Alderman，1976）。一旦首相考虑到那些由于各种原由（如个人选择、缺乏经验、年事已高、身体不适、难以胜任等原因）或者遭到个人或政治派别的强烈反对而不得不排除一些候选人的话，他最终可能会任命一些“中意”的议员担任大臣。

八、大臣的晋升

议员生涯的阶梯式升迁现已建立起牢固的模式，即从议会普通议员到大臣的私人秘书，再升为非阁员大臣，然后再升至内阁大臣。英国议员政治升迁的途径非常狭窄，自1945年以来，只有一小部分大臣在下院不到五年的任期内进入内阁。对无议员资格者来说，他们必须首先在下院获得席位，或者得以授封贵族之后才有资格担任大臣。在英国工联理事会任要职的厄尼斯特·贝文与普通商人劳德·伍尔顿分别于1940年和1951年被任命为内阁大臣，这两人被普遍认为是成功的典范。还有两位没有议员经历而被任命内阁职位的“门外汉”，是工会领袖弗兰克·卡曾斯（1964）和商会领导约翰·戴维斯（1970）。他们二人的社交表现都不够称职，尤其是在议会辩论场合。这一能力的重要性在管理政府部门这样的大型组织时可能被忽略了。

在20世纪，议员在下院平均要任职14年才能进入内阁。在英国，大臣的选任除了受制于议员经历，还强调个人在党务和议会方面的管理才能。人们也许会注意到，过分强调大臣的议员背景意味着他们缺乏其他方面的经验。在许多西方国家，部长不得是议员，这就鼓励他们来自社会各种背景，如公务员、银行业、工商管理、军人以及地方政界等（Norris & Lovenduski，1994）。在另外一些国家，对部长的要求则偏重于专业知识、贯彻政策的能力和行政管理才干。英国内阁大臣在一个部门的任期相对较短（平均只有两年多），这也反映出大臣在部门与部门之间的调整比较频繁，因此要适当强调专业知识的重要性。

极早步入议会的重要性并在通向大臣职位的阶梯上摸爬滚打很难激励一些出类拔萃的“门外汉”进入政界。反过来，对议员来说，也很难培养出在议会范围以外受到社会器重的才能。正如许多其他专业一样，起步早和多积累经验都是大有裨益的。议员的日益专业化和职业化的压力可能大大加剧了议员生涯与其他职

业之间的隔阂。调查显示，三分之一以上的议员来自少数几个行业，如法律、教育及传媒等，这些职业允许人们相对容易出入政界。由于议员们相对缺乏其他职业背景，议会中这么多议员仅代表如此少的职业技能就受到了质疑。

英国在选拔政治精英上的一个特征，与其他社会一样，即一个人的政治职位越高，他的社会和教育层次就越高。内阁大臣的社会与教育背景通常要优于非内阁大臣；以此类推非内阁大臣往往又高于那些后座议员。战后时期，像R.A.巴特勒、艾登、怀特劳、索姆斯、卡林顿、霍姆和麦克米伦等杰出的保守党领袖均出身名门望族。这一状况到了希斯、撒切尔夫人、梅杰和黑格时期才逐渐发生变化，他们仅受过普通中学教育，完全是自我奋斗成功的职业政治家。例如，梅杰内阁中的许多同僚像肯尼思、克拉克、托尼・牛顿、麦克尔・波提里奥、麦克尔・霍华德和吉连・谢泼德等人，其出身与早年那些保守党大臣相比大都没有那么显赫。由此可见，政治精英的社会背景已从上层社会转向了中产阶级（Kavanagh，1980，1992）。

就社会背景而言，大多数工党内阁大臣出自以下三个主要阶层：

一是贵族。工党内向来不乏出身贵族的议员（指出身中产阶级以上世家，上过公学和牛津，然后从事一门专业的议员）。这其中包括阿特里、多尔顿、克里普斯、克鲁斯曼、盖茨克尔、克罗斯兰德及新近当选首相的布莱尔。

二是劳动阶层。指那些出身工人阶级家庭的议员，他们早年离开学校，从事体力劳动，以后成为工会活动组织者或低级职员。1945年以前的许多工党领袖，像莫里森、比万和贝文，以及现在的约翰・普雷斯科特和大卫・布朗凯特等，均出身第二类家庭背景，尽管后两人上过成人大学。

三是知识精英阶层。目前在数量上和政治影响上都占据最重要的地位，这些人出身工人阶级或中下阶层，上过国立中小学（通常获得上文法中学的奖学金）和大学。代表这一类大臣的有威尔逊、希利、金诺克、约翰・史密斯、杰克・斯特劳、戈登・布朗和罗宾・库克等。他们都是获得奖学金的佼佼者，其父母都是工人阶级或下层职业出身，而他们自己却成为大学教师、记者或律师。与劳动阶层出身的大臣相比，他们凭借上大学的优势，其社会地位在步入政界之前已经发生了有利变化。这些出身知识精英阶层的“新生代”大臣，其政治升迁在工党内已获得普遍认同。

九、政治领袖

英国的政治领袖是从下院和各政党中产生的。换言之，首相首先是下院的议员，通常又是某个最大政党的党首。因此，领袖言行必须与其追随者的期望值保持一致。在很大程度上，首相一直起着政治调解人的作用，代表并应对党内各派的利益，有时候为维护全党团结要为调整政策目标而做出一些牺牲。首相不仅要有方向感，而且还要有反映本党内阁“意识”的能力。罗勃特·皮尔（保守党创始人，1841~1846年任首相）和拉姆齐·麦克唐纳（第一位工党首相，1924年、1929年两次担任首相），分别在1846年和1931年导致党内发生严重分裂，成为政治调解能力较差的两个典型。劳埃德·乔治（1916~1922年担任首相）以及约瑟夫·张伯伦（著名政治家、社会改革家，担任大臣、内阁成员多年）、伊诺克·鲍威尔（保守党议员，曾与希思争夺党的领导权失手）、托尼·本（工党激进左派非正式领袖）等准政党领袖，都是政治调解的能手。他们善于调动各方力量，以实现政策目标，甚至是激进的改革。1886年，张伯伦因拒绝接受《爱尔兰自治法案》而导致自由党分裂，继而在1903年因倡导关税改革又引起与保守党的严重分歧；劳埃德·乔治是许多社会改革法案的积极倡导者，如：涉及遗产税、所得税、国民保险等方面的改革（1914年以前），改革征兵和军备（1916）以及针对失业率上升对政府提出强烈批评（1928年以后），认为政党应当是推动社会改革事业的工具。

保守党的伊诺克·鲍威尔将移民政策视为主要问题。1968年，他在有关移民问题的演讲中因鼓吹种族主义观点，招致希思将他开除出保守党影子内阁。在1970年代一届议会中，他正式投票反对自己的政党；在1974年大选时他还呼吁选民投工党的支持票，认为这是废除英国作为欧洲共同体成员国家的最佳途径。托民·本竭力使工党的政策偏向左翼，1979年以来，他主张改革党的权力结构，导致工党议员产生分裂。在此之前，他曾四处游说允许贵族放弃其贵族头衔（以符合下院议员的选举条件），并最终获得了立法通过；他还建议就是否保留欧洲共同体成员国问题举行全民公投，也得以实现。这四位议员在议会同僚中由于缺乏普遍信任，不得不在议会外奔走游说。张伯伦和劳埃德·乔治，甚至是鲍威尔，都曾一度在党内被视为不受尊重的领导人。

框图5.3　政治“另类”：肯·利文斯通和约翰·雷德伍德

约翰·雷德伍德和肯·利文斯通与诺克·鲍威尔和托尼·本一样，都是令政党领导头痛的“刺儿头”。他们因为时常背离本党的路线而给政治生活增添了色彩。

约翰·雷德伍德

生于1951年，曾任公司董事和投资经理，是牛津大学万灵学院的特别研究生。1984~1985年间，他离开伦敦商业中心来到唐宁街10号，在撒切尔夫人的政策研究室任主任。当时他在制定推进国家公用事业私有化的计划方面起到了重要影响。1987年，他在保守党的安全选区沃肯汉姆当选议员并进入议会。在税收、公共开支、贸易市场及欧洲问题等方面，他以坚持强硬的右翼观点而闻名。1993年他作为资历较浅的大臣进入内阁，担任威尔士事务大臣。尽管他不是威尔士人，但当时在威尔士的保守党议员中缺乏比他更合适的人选。

令唐宁街恼怒的是，雷德伍德担任阁员后，仍旧喋喋不休地公开议论欧洲问题及诸如单身母亲一类的社会问题。他是被梅杰首相斥为“混帐”、“故意泄密”的几位内阁成员之一（1994年1月）。他于1995年辞去内阁职务，向梅杰公开挑战竞选党首。他得到了那些要求梅杰下台的保守党新闻界人士的大力支持，并获得三分之一议员的赞成票，主要是欧盟怀疑派和右翼分子。他反复告诫其议员同僚“没有变化，就没有机会”。在挑战梅杰的领导地位中，他以保守党右翼排头兵的角色冲锋陷阵，而这个位置通常是由麦克尔·波提罗所占据。1997年大选失败后，在接替梅杰继任党首的竞争中，雷德伍德与麦克尔·霍华德、彼得·彼雷及威廉·黑格等人努力争夺中右派的选票。他在第二轮投票中获得38%的选票，名列第三，位居凯尼斯·克拉克和威廉·黑格之后。令他的支持者惊讶的是，尽管在欧洲联盟及单一货币等问题上雷德伍德与克拉克的观点针锋相对，但他在落选后仍然建议他的支持者继而改投凯尼斯·克拉克的支持票。

作为资深议员，雷德伍德在威廉·黑格的影子内阁中任职两年，随后又被撤职。据说是因为他的表现使选民对上届保守

党政府的不满记忆犹新，有时候他还被恶意地比作是《星球大战》中斯波克的兄弟伏尔甘（罗马神话中的火神，专管象征破坏性的火。——译者注）。

肯·利文斯通

2000年5月他在工党党内提名落选后，以无党派人士当选为伦敦市长而一举成名，并因此被开除出工党。

利文斯通像大卫·布朗凯特和福兰克·道布森等人一样，都是从地方政府晋升上来的。他在1981~1986年间担任大伦敦市议会（GLC）议长，并因此获得了“红脸肯”（Red Ken）的名声。他对爱尔兰共和军（IRA）、解放同性恋等组织针对警察及工商界所采取的一些行动表示同情。他对撒切尔夫人在1986年废除大伦敦市议会的做法极为恼怒。

在1987年大选中，他代表东布伦特区当选议员；此后加入强硬的左派活动集团；他反对增加国防预算和修订《防恐怖行动法案》。他是激进分子心目中的英雄，在1987~1989年间被选入工党全国执行委员会（NEC）。

然而，金诺克以及后来的布莱尔都不赏识利文斯通，认为他是“疯狂左派”的代表。虽然一些左翼分子认为利文斯通是一个不讲原则的投机分子，但是他在那些对布莱尔的调整政策和组织机构甚为不满的党内激进分子眼中仍被视为英雄。

1999年，工党领导下决心阻止利文斯通成为工党竞选伦敦市长的候选人。为此制定了一个对其信誉不利的选举措施，将选票平均分配给党员、工会、议员和政务委员会，以取代原先采用的一人一票制选举办法。结果是受到布莱尔青睐的候选人福兰克·道布森赢得了党内提名。最终，利文斯通是作为无党派人士当选，使道布森（及布莱尔）遭遇了丢脸的失败。

在媒体面前，利文斯通是位天才的表演家。但是评论人士称，他对作秀比宣讲政策更感兴趣。他从新闻稿件和公众演讲中获取大笔收入。作为伦敦市长，他本可以得到大量资助。他会利用伦敦市长在全国打造名声吗？他会利用该职位充当布莱尔的眼中钉、肉中刺吗？他会被工党重新接纳吗？

十、政治风格与才能

程式化政治，孕育了一种中庸协调的领导风格，使鼓动型领导风格的发展空间受到局限。反映这两者关系的另一面是，英国人只有在危机时刻，比如在战争时期，才会对精力充沛、煽动性强的政治领袖做出迅速反应。当人们对现状强烈不满或抱有民族危机感时，则为鼓动型领导打开了从政道路。20世纪中与政治安定和民族存亡息息相关的两次世界大战，为劳合·乔治和温斯顿·丘吉尔提供了机遇（二人分别于1916年、1940年担任首相）。然而两人所谓的雄才大略和锋芒毕露，加上党内的“不可靠性”，使人们对他们逐渐产生了怀疑。劳合·乔治在1922年之后，温斯顿·丘吉尔在1939年之前，都曾在很长一段时间里在政界几乎销声匿迹。然而，不同的政治风格并非总是相互排斥的。有的领袖一开始是煽动者的作风，最后却扮演协调者的角色。我们将哈罗德·威尔逊首相在1963~1964年与1974~1976年两段时间的领导风格，以及爱德华· 希思首相在1970~1972年与1974年期间的领导风格进行比较，便足以看清这两种不同风格在同一个领袖身上的发展演变过程。

毫无疑问，撒切尔夫人在其整个执政过程中属于鼓动型的领导风格。她总是不安于现状，排斥共识政治原则，反对凡事都要依靠政府部门的“智慧”去解决，并要同主要利益集团讨价还价之后再做决定。她常常在党内外引起较大分歧，因为她经常背离前任保守党领导制定的有关政策。她对许多组织机构的工作吹毛求疵，包括对资深公务员、外交部、英格兰银行、大学、英国国教及地方政府等。她的许多观点，如对死刑、移民及工会等，与右翼小报刊登的看法如出一辙。约翰·梅杰则是一个传统的和事佬，尽管他起初想方设法维系党内团结，但最终还是徒劳无功。因此他被认为是一个软弱无能的领袖。

在英国，领导的政治才能往往是在议会圈内得以充分展示。在攀登英国政治高峰的进程中，争取政界同仁的认可远比赢得公众的追随重要得多。在20世纪的20位首相中，有14位在任职初期没有遭遇过大选的抵制，无论是首相还是保守党或工党党首，在任职前平均要担任20年之久的议员。这个漫长的议员任期为他们提供了充分的学习机会，以掌握管理议会和领导全党的能力，并且通常能确保领导人具备这方面的才能。取得党内同志、议会和内阁同仁的认可，是对一位议员的个人人格和领导风格的鼓励，只有在诚实、自律及信任方面表现突出的领袖，才能领导一个政党或内阁避免内部冲突。

保守党常常授予其领袖极大的权力，并限制其参与选举的范围。在1965年以前，保守党一直是指定候选人参加议员选举。到1975年此举受到了挑战，在

1998年才改由全体党员投票选举党首。与保守党相比，工党的政治文化或特征就截然不同。工党更看重机会均等和集体决策，反对盲从精英统治论，这就削弱了领袖个人及其领导理念的影响。当工党在野时，其影子内阁成员由工党议员选举产生，并寄期望于他们在工党执政时组阁。在1980年以前，工党主席及其副手均由工党议员选举产生，此后便改由支持工党的院外团体、工会组织及地方党派组成的选举团选举产生。托尼·布莱尔对工党的这一传统价值观念提出了挑战，他强调领导的个人作用，并把它作为新工党改革规划的一部分。

表5.3　1945~1995年公众对首相的平均支持率（根据盖洛普民意测验）

任职时期	首相	支持率（%）
1945～1951	克里门特·艾德礼	47
1951～1955	温斯顿·丘吉尔	52
1955～1957	安东尼·艾登	57
1957～1963	哈德罗·麦克米伦	52
1963～1964	亚里克·道格拉斯-霍姆	45
1964～1970	哈罗德·威尔逊	45
1970～1974	爱德华·希思	37
1974～1976	哈罗德·威尔逊	46
1976～1979	詹姆斯·卡拉汉	46
1979～1990	玛格丽特·撒切尔	39
1990～1997	约翰·梅杰	30
1997～2000.2.	托尼·布莱尔	61

注：以上数据为每月平均支持率。有关布莱尔的调查数据来自莫里（MORI）民意调查公司每月举行的民意测验，询问选民对布莱尔的满意程度。

工党的领导结构及其派系纷争的倾向，往往有悖常理地产生出擅长调和矛盾的领袖。其主要政治才能只是调解党内各派矛盾，为左右党翼所接受，竭力维护党内团结。依照菲利普·威廉的看法，工党领袖更多的时候是起着“稳定剂”的作用，以支撑全党的统一，而不像是“开拓者”那样努力使党的方针政策朝着

新的方向发展。艾德礼、威尔逊、卡拉汉及福特等人就属于前一类；右翼领导休·盖茨克尔、左翼领袖金诺克和布莱尔等则属于后一类。

个人形象对选举产生的影响如何是每个政党在选拔领袖时必须考虑的重要因素。有关调查结果显示，大多数选民对领袖的评价，与其奉行的政策相比，更多地是关注领袖的个人品质，如个人魅力、从政经验、有无实力及政治智慧等。大众传媒对选举的报道更偏重于个别有望当选的主要领导，而不太关注那些次要领导。然而，再受拥戴的领袖也不可能只依靠个人的力量赢得大选。1992年大选时，虽然约翰·梅杰与尼尔·金诺克相比是更受欢迎的首相人选，但详细研究结果表明，梅杰在选民中的受欢迎程度对选举产生的影响微乎其微（Crewe & King，1994）。英国的政党领袖并非都是公众心目中最受欢迎的人物，对党的绝对忠诚往往限制了他们在民众中的个人吸引力。据一项盖洛普民意测验，自1957年以来，只有麦克米伦、威尔逊和布莱尔等个别首相保持了半数以上选民两年或两年以上的支持率。而希思、撒切尔夫人、福特、金诺克及梅杰等人在选民中得到的支持率则下降得很快。近年来各政党和历届政府已渐失民心，保守党和工党领袖的名声都摆脱不掉公众对他们的失望。这反倒使托尼·布莱尔在民意测验中显得尤为突出。

框图5.4　1935~1997年保守党和工党历届领袖

	任职前担任议员年限	当选年龄	任职年限
保守党			
斯坦利·鲍德温（1923~1937）	15	55	14
内维尔·张伯伦（1937~1940）	19	68	3
温斯顿·丘吉尔（1940~1955）	38	66	15
安东尼·艾登爵士（1955~1957）	31	58	2
哈罗德·麦克米伦（1957~1963）	30	62	7
亚里克·道格拉斯-霍姆爵士（1963~1965）	15	60	2
爱德华·希思（1965~1975）	15	49	9.5
玛格利特·撒切尔（1975~1990）	15	49	15
约翰·梅杰（1990~1997）	11	47	6
威廉·黑格（1997~）	8	36	3*
平均	19	56	8

工党			
克里门特·艾德礼（1935~1955）	13	48	20
休·盖茨克尔（1955~1963）	10	49	7
哈罗德·威尔逊（1963~1976）	17	46	13
詹姆斯·卡拉汉（1976~1980）	31	64	4
麦克尔·福特（1980~1983）	30	67	3
尼尔·金诺克（1983~1992）	13	41	9
约翰·史米斯（1992~1994）	22	53	2
托尼·布莱尔（1994~）	11	41	6*
平均	18	50	8

*指截至2000年3月。

十一、政治领袖的任职资格

从本党各级议员中选拔党首的现实很明显地将其他一些符合当选条件的人拒之门外。政治家在成为党首之前通常要在下院担任很长一段时间（平均20年）的议员（参看表5.4），往往还要在内阁中担任一段时期的要职。这些因素又进一步限制了其他符合资格的人选。英国的选举制度所造就的领袖人物，往往是那些在议会同僚中赫赫有名的资深议员和才华出众的政党高官。该制度包括一个从普通议员到晋升为政治领袖的前排议员的筛选过程，最终确定有可能当选党首的非正式人选。这个制度还意味着，在竞选领袖的问题上起决定性作用的往往是几百名议员的认可，而不是依靠党内众多积极分子的支持。对此，工党在1981年对其传统的选举领袖制度做了修改。

由党首变为首相也要经历同样的筛选过程。首相人选通常需要有在三个要害部门（即外交部、财政部和内政部）中的一个或一个以上部门的任职经历。卡拉汉首相曾在上述三个部门都担任过大臣；丘吉尔、麦克米伦、梅杰等均在其中两个部门任过职。自1935年以来的11位首相中，只有艾德礼、威尔逊、希思、撒切尔夫人和托尼·布莱尔等五人从未在这三个部门中的任何一个部门任过职。

机遇和运气也至关重要，尤其是在竞争对手突然去世、退休或其他不能参选

的情况下。如果不是1939年爆发二次大战，丘吉尔是否能登上首相宝座就颇值得怀疑。他在1940年能够被反对党工党所接纳而出任联合政府首相，战时的机遇也很重要。假如托尼·本在20世纪五六十年代发动的允许贵族放弃爵位的运动遭到失败的话，1963年身为上院议员的霍姆勋爵就不可能放弃其爵位而当选为首相。

领袖人物通常要经历千锤百炼才能崭露头角。他们先要晋升为大臣，才有机会向议会同僚显示自己的政治和管理才能。因此，从历史角度看，撒切尔夫人、约翰·梅杰、尼尔·金诺克、托尼·布莱尔等人能够被选为党的领袖是非常令人吃惊的。

撒切尔夫人于1959年初次进入议会，年仅34岁。1961年她任大臣时属于资历较浅的。在1970~1974年的特德·希思内阁中，她出任教育大臣。1975年当她决定与希思竞争保守党主席时，她"仅仅"当了16年议员，其大臣经历也只限于几个相对不太重要的部门，因此在希思内阁里她也从未被视为一位资深大臣。在整个选举中，撒切尔夫人几乎没有得到前任大臣们的任何支持。第一轮投票她就击败了希思；在第二轮投票中，她便以足够的选票大获全胜。撒切尔夫人当选的主要原因是，在1975年的第一轮投票中，她是唯一一位公开反对希思政策的、有强大实力的政治家；许多议员之所以投她的票，只是把她作为取代希思的手段而已。

约翰·梅杰于1979年入选议会，随后在一些政府部门担任大臣。1987年进入内阁任财政部首席大臣。梅杰以八年议员的较浅资历进入内阁，这本身就是一大成就。他就任财政大臣仅两年后，又相继担任了两个要职。在杰弗里·豪爵士1989年被降职后，梅杰担任了四个月的外交大臣；1989年奈杰尔·劳森突然辞职后，他又接替了财政大臣，任职13个月。当时人们就议论纷纷，推测如果撒切尔夫人下台，梅杰很有可能是她的接班人。撒切尔夫人在1990年11月竞选连任时遭到了赫塞尔廷的挑战，最后仅以四票之差落选。这时梅杰的机会来了。他和道格拉斯·赫德两人进入第二轮投票，梅杰最终获得了多数选票。梅杰表现出了善于团结全党的才能，在三个竞争对手中他是唯一获得党内右翼鼎力支持的人选。当时他在议会任职才11年，其中在内阁仅三年，他的政治磨练时间比撒切尔夫人还要少。

框图5.4　选举党内领袖（1997）

	保守党（旧规定）	工党（调整后的新规定）
提出挑战的时间与条件	在新一届议会召开前的三个月内，或者在本届议会召开新的全会之前的14天之内，或是当领袖提出辞职，如约翰·梅杰 挑战者需要至少10%的保守党议员的支持	在本党年会上提出竞选或者遇到特殊情况，由全国执行委员会临时安排时间，如1994年约翰·史密斯去世之后 候选人需要12.5%以上工党议员的支持；如果向现任领袖提出挑战，则需要至少20%的工党议员的支持
选举人员	只有保守党议员才能投票选举领袖，但议员事先要征求本选区党员的意见，地方保守党领导事先也要游说保守党上院议员	领袖由以下三部分人组成的选举团（各占三分之一）选举产生： ● 议员（工党议员及欧洲议会议员） ● 选区基层工党 ● 工会组织
投票过程	第一轮投票：获胜者需要得到符合投票资格的绝大多数选票，并且要比排名第二的竞争对手超出15%的选票 如果无人达到这个要求，就举行第二轮投票 第二轮投票：可以补充新的候选人，首轮候选人可以留下或退出。获胜者需得到绝大多数选票，如果无人达到再举行第三轮投票 第三轮投票：只能在第二轮投票中的前两名中进行；如果得票相同，再举行第四轮投票，依此类推	通过邮寄方式投票 采用得票率高者当选制 候选人需要得到选举团三方平均50%以上的选票才能胜出。如果第一轮投票达不到此要求，得票最少的候选人将被淘汰。 投了被淘汰者的选票在第二轮投票时要改投其他候选人

框图5.5　选举保守党领导人的新规定（1998）

1. 对现任领导提出不信任投票提议的保守党议员不得少于15%；
2. 由保守党议员投票表决不信任案提议。如果表决未通过，在今后12个月内不得再提出类似提议；
3. 如果信任案动议得以通过，领袖必须辞职，并且不得参加下一届竞选。领袖人选由成立于1922年的保守党特别委员会（也称1922委员会）负责提名；
4. 候选人要求有两名以上其他议员（署名）的支持；
5. （1）如果只有两位候选人，将采用一人一票制的方式进行投票，包括在不信任案投票之前入党六个月以上的所有保守党党员都要参加投票；
（2）如果有两个以上的候选人，先由议员根据得票最多者的方式进行投票，淘汰至两个候选人（得票最少的人在每一轮投票后逐一淘汰），最后再采用一人一票制决出胜负。

威廉·黑格则是由于年轻气盛而创造了几项当代保守党的记录。1977年，年仅16岁的威廉·黑格在保守党全国年会上发表演讲而一举成名，成为政治“神童”。他就读于一所综合学校，后来上了牛津大学，并担任学生会主席。他在麦金希公司做了五年管理顾问后，在1989年保守党的一个安全议席补缺选举中胜出，进入下院，当时仅28岁。1995年梅杰任命他为威尔士事务部内阁大臣。与其他许多领袖人物一样，黑格靠的是机遇、天时和地利。当梅杰首相在1997年大选失败并很快辞职时，他的几个明显竞争对手接二连三地发生意外而不能参选：赫塞尔廷心脏病复发；波特罗、帕特恩和里弗金德等人已失去议员资格；凯尼思·克拉克虽然呼声较高，但作为亲欧洲派而势单力孤，因为很多保守党议员长期以来就对欧洲主义持怀疑态度。威廉·黑格则与他的前任约翰·梅杰一样，十拿九稳地获得了党内中右势力的支持，最终在第三轮投票中当选。他在议会仅仅六年就升为内阁大臣，刚满八年即担任党首。

尼尔·金诺克于1970年进入下院。在1974~1975年间，他只担任过政务次官；从1979~1983年，在工党在野期间，他担任教育问题的发言人。在麦克福特1983年辞去党首后，41岁的金诺克即轻而易举地当选继任领袖。他的成功主要得力于工党渴望年富力强的新领袖（而现有的候选人大都因已经五六十岁而机会渺茫），以及其他竞争对手脱离了工党而加入社会民主党。然而，金诺克以从未在内阁任过职的甚浅经历就能担任党的领袖，是非常引人注目的。

托尼·布莱尔在1983年当选议员，1988年进入工党影子内阁，很快就被确立为工党未来的年轻领袖之一。当尼尔·金诺克1992年因大选失败而辞职，以及像杰拉尔德·考夫曼、罗依伊·哈特斯里等资深议员相继从前排议员退下来后，布莱尔的政治前途更加辉煌。工党新任领袖约翰·史密斯将影子内阁中内政部大臣的要职交给了布莱尔。约翰·史密斯于1994年的突然去世为年青一代的工党领袖开辟了新天地。布莱尔和戈登·布朗两人都是党内中右派的领导人物，而一旦布朗失利，布莱尔大获全胜就不足为奇了。

撒切尔夫人、金诺克、梅杰、布莱尔和黑格等人当选领袖的轨迹表明，年轻有为、资历较浅的新生代政治家不断登上领袖宝座。然而，意外事件和个人运气仍旧是主要因素：如许多资深保守党议员决定退出与特德·希思竞争党首；新修订的选举规定允许（撒切尔夫人）向领袖发起挑战；1983年一些资深议员再次决定放弃问鼎工党领袖；一批右翼分子退出工党并加入社会民主党，以及新选举制度的产生为金诺克带来了机遇；撒切尔夫人对约翰·梅杰的大力栽培，破格提拔他担任两个要职，以及她本人被迫辞职等综合因素，均为梅杰打通了捷径；而约翰·史密斯的突然去世则成全了托尼·布莱尔。

十二、政治领袖的选举规则

根据传统规则，保守党领袖的选举由党内高层人士协商产生。由于保守党频繁执政，这期间经常会出现党的领袖职位空缺的情况，因此，经君主批准的当选保守党首相往往也就成为保守党的领袖。这种协商方式在党内已形成共识，它对受到反对声音最少的人更为有利，尤其是那些在同僚中更有影响的人。令人费解的是，撒切尔夫人的上台仿佛并没有沿着这条传统轨迹。但是，这一传统规则也因为相关的调查涉及候选者的个人隐私太多而遭到质疑。霍姆爵士在1963年大选时就是利用这类调查信息挫败了其余几个宣布参加竞选的候选人而接替麦克米伦成为首相。

按照1965年采纳的新规定，每一位议员只能投一个候选人的票，候选人中只要有人在第一轮投票中赢得大多数选票，并且得票第二的候选人仅获得15%左右的选票，获胜者就可以当选；在第二轮投票中，允许新的候选人加入竞选，获胜者必须要赢得绝大多数选票。爱德华·希思就是依据这个新的选举制度当选为保守党领袖的。与工党一样，保守党在1975年对一年一度的领袖选举规则也做了修订，即如果要在第一轮投票中胜出，获胜者必须赢得绝大多数选票，还要领先其

余有被选举资格议员15%的选票（与旧的投票制度不同），并且在第二轮或以后的投票中均要获得绝对多数选票才能当选。在实行新规则的第一次选举中，撒切尔夫人在第一轮投票中便击败了希思，接着又赢得了第二轮投票而当选领袖。反之，1990年撒切尔夫人在竞选连任党首时的落选，是因为她在第二轮投票中未能赢得足够多的票额而未能击败麦克尔·赫塞尔廷的挑战。1991年，保守党对这个新规则再次做了修改，其中规定只有在10%以上保守党议员提出要求的情况下，才能对现任领袖提出挑战（见框图5.4）。新规则明确扩大了后座议员在领袖选举中的作用，同时也使得领袖容易接受党内批评，并且鼓励下层对领袖提出质疑。如果现任领袖面临严峻挑战，必须要领先挑战对手15%的选票就成为现任领袖要赢得第一轮投票的一大障碍。1995年6月，约翰·梅杰已经感到他的领袖地位受到了挑战，有人对此常常说三道四，造成梅杰政府的不稳定。为此，他要求提前5个月举行选举，实际上相当于对他的领袖地位要进行一次信任投票。结果在第一轮投票中他就击败了对手约翰·雷德伍德，赢得了选举。

正是按照这些新的选举规则，威廉·黑格在1997年6月接任约翰·梅杰成为保守党领袖。这是最后一次只有议员参加的领袖选举。地方保守党组织的意见仅供参考而已，苏格兰和威尔士的议员缺席以及只有个别北部地区议员参与的现实，引起一些人对新的选举制度产生不满。黑格一上任就开始大刀阔斧地实行党内改革。他推行的名为"崭新未来"的一揽子改革计划，就包括了两项与选举领袖有关的改革措施。其中规定，对领袖进行不信任投票以及随后举行改选的条件，从原来的要求有10%的议员提议增加至15%，这就使更换领袖变得更为困难。其次，黑格也决心使基层党员在选举中拥有发言权。保守党过去是唯一不允许普通党员在选举中发挥作用的全国性政党。这两项新的选举制度在1998年的全体党员投票中获得了通过（见框图5.5）

在1981年以前，工党领袖完全是由本党议员选举产生的。其投票程序可谓完全彻底，直到选出获得绝对多数的候选人为止。1975年卡拉汉的当选是经过三轮投票才胜出的，1980年福特的当选也经历了两轮投票。在20世纪70年代，随着左翼势力影响的扩大，工党的院外团体要求拥有选举发言权的呼声越来越高。大多数议员反对进行改革，理由是议会领导应该得到议员的信任，他们才是评判竞选者能力的最佳裁判。根据1981年实行的新规定，候选人必须是工党议员，并且必须获得至少5%的工党议员的提名，候选人名单须提交特别代表委员会审核。在1993年之前，选票总额按以下比例分配：议员30%，工会40%，选区工党

30%。工党院外团体可以联合组成一个选举团。1983年，尼尔·金诺克是第一位按照新规定在竞选中当选的工党领袖。1994年，托尼·布莱尔同样是依据这项规定以57%的得票率当选为工党领袖。

随着1988年托尼·本挑战金诺克的失利，工党将挑战领袖的门槛进一步提高，要求提名候选人的工党议员人数增加到20%；后来，又减为12.5%。但在政府内，如果要挑战工党首相则不仅需要12.5%的议员的支持，还必须经工党全国大会三分之二的代表凭卡投票（a card vote）通过。尽管制定这些新规定是为了约束领袖人物，但迄今为止对工党领袖提出挑战仅发生过一次，即1988年托尼·本对金诺克的挑战。

托尼·布莱尔推行的下放议会权力与他本人执意控制伦敦市长选举中的工党候选人和威尔士地区工党领导人选的做法有些自相矛盾。布莱尔和米尔班克（威尔士工党分部领导人）担心实行一人一票制将导致金·利文斯通和罗德里·摩根分别被推选为伦敦市长和威尔士工党领导人的候选人。布莱尔反对这两个人当选。为此，他们专门成立了一个成员复杂且名声欠佳的选举团，其组成人员是：三分之一是工会会员（有些工会在投票之前并没有与其会员协商），三分之一来自伦敦议员及政务委员，三分之一为个人成员。人们普遍认为此项安排是暗箱操作的。结果是布莱尔青睐的候选人弗兰克·多布森和阿伦·麦克尔分别被推举为伦敦市长和威尔士工党领导的候选人。但这一回合的胜利是短命的，因为人们已经识破推选他们两人是工党领袖强加给选举团成员的。利文斯通最终作为无党派人士轻而易举地赢得了伦敦市长，而阿伦·麦克尔很快便失去了工党党员的信任并被罗德里·摩根取而代之。

十三、政治领袖的免职

在约翰·梅杰之前，保守党领袖的权威形象始终得到党内那些忠心耿耿、甚至俯首帖耳的议员们的强力支持。事实表明，自1937年以来，保守党变得比较愿意更换领导人。而每一次领导更迭，包括主动提出退休的鲍德温（1937）、张伯伦（1940）、丘吉尔（1955）、艾登（1957）、麦克米伦（1963）、道格拉斯-霍姆（1965）及梅杰（1997）等人，在退休或者落选之前，均迫于某种压力而做出了让步。尽管工党领袖在管理党务方面经常遇到麻烦，但是所有自1935年以来退休的工党领袖均属于急流勇退。如1947年，当有人试图取代艾德礼时，他主动辞职；威尔逊首相在1969年也有同样遭遇；早在1960年的工党领袖选举

中，威尔逊曾正式挑战盖茨克尔。1988年托尼·本恩向金诺克提出挑战。艾德礼和威尔逊下台时正值工党政府不得人心之际。他们的主动辞职使原先试图取代他们的人均以失败告终，其主要原因是幕后策划者在接班人人选问题上意见不一。

保守党长期处于执政地位，这对保守党领袖的产生及其领导风格发挥了重要影响。该党的几个主要执政阶段分别是1886~1905年的大多数时期，两次世界大战之间的大部分时间，1951~1964年以及1979~1997年。在保守党近代史的许多时期，其党内领袖也同时担任政府首相。1922年以来，只有希思、撒切尔夫人和威廉·黑格在首次担任党的领袖时未同时担任首相。赢得大选或者保住领导地位的能力对保守党领袖的安定始终具有重要影响，而一年一度的党内选举制度则使领袖时时感到其地位受到威胁。贝尔福在担任保守党领袖期间，曾因为在三次大选中失利（1906年一次，1910年两次）而创下了屡屡落选的不良记录，希思在四次大选中败北了三次（1966年一次，1910年两次），这些失败毫无疑问地削弱了他们在党内的领袖地位。1999年，当赫塞尔廷挑战撒切尔夫人时，由于她过分担心在大选中有可能失败，反而动摇了党内议员们对她的支持。

党内的政策分歧也会降低领袖的安全感或者继续连任的愿望。值得重申的是，作为党的领袖，尤其是反对党领袖，他的一个主要任务，与其说是制定一套对政府行之有效的方针政策，不如说是制定一套党内主要派别和势力都能接受的执政方案。在工党内部，有关国防、欧共体成员及经济政策等方面的严重分歧往往使工党领袖几乎无法拍板决定政策，特别是工党处于在野党时期。由于保守党对不列颠在世界上的地位有其独特的看法，所以党内许多争执一直围绕外交和大英帝国等问题，如爱尔兰的地方自治、印度的自治领地位、对纳粹德国的让步、加入欧共体以及扩大与欧共体的联合等。

我们可以推测议员是怎样审视那些作为领袖人物所要追求的特征：性格不一定特别外向，善于社交，或者很有领袖人缘。希思和艾德礼均不善言谈；撒切尔夫人则冷漠无情，固执己见。休·伯林顿在其神奇的研究专著《急驰的双轮马车：英国的首相及其对爱的追求》（1974）中描绘说，与人们心目中的领袖形象截然不同的是，许多英国首相常常一日三省，反应敏感，性格孤僻。不少人在孩提时代蒙受过丧亲之痛，上学期间郁郁寡欢。没有一位首相（包括撒切尔夫人和福特在竞选时的表现）具有面对电视镜头而镇定自若的特别禀赋，或者非常受到公众的拥戴（据民意调查，撒切尔夫人、福特和黑格等都不属于最受欢迎的政党领袖候选人）。议员在投票选举领袖的时候，通常受到各种动机的影响，如个人

私交、党内团结、大选取胜的前景、政策调整以及对个人仕途发展的预期等。总而言之，只有那些具备了坚定可靠、能够维系党内团结并具有值得信赖之个性与工作作风（即“领袖风格”）的杰出人士，才能够受到议会领导层的青睐并得到重用。

十四、政治上的选择性

英国的政治选拔制度是遴选过程，在这一点上与其他国家并无不同。人们常常抱怨议会缺乏广泛的社会代表性，尤其是针对议员中以男性和上流社会及中产阶级为主的特征。然而，民意调查和选举结果表明，选民们并不认为议会是一个国家理所当然的缩影。此外，许多议员的观点也许完全代表不了与他们有着类似职业背景的同业人士；毕竟议员们实际上早已离开他们所从事过的职业而步入政界。

如果说，公众中普遍存在对政治缺乏兴趣、政治意识淡薄以及无政治生涯抱负等现象，那么，未来政治家这个群体注定是缺乏广泛的代表性。一旦人们开始有从政表现时，政治选择性就显得更为重要，因此便形成了先由地方政党积极分子推选候选人，再由选民选举议员等政治精英的框架。这种选举过程本身，即由大多数人选择少数人甚至是一个人作为他们的代表，可能会改变选民与其代表的关系地位。

至于其他政治精英成员，要说有什么独特的话，那就是将他们的社会与教育背景作为选择条件。一项关于对18家不同精英机构政治和经济领导人的调查发现，半数以上政界领导曾在私立学校和牛津或剑桥大学受过教育。这种选择性同样适合于那些出身高级军官、法官、圣公会主教、英格兰银行和“四大”清算银行董事等业界领导。

十五、半官方机构的任免权

除了政治家和公务员（见本书第十三章），还有其他一些具有政治影响力的岗位和职务，其中许多是兼职或不计报酬的。随着二战后福利国家的发展、政府对经济的干预以及地方政府权力的衰减，这一类带有政治性质的职位在数量上逐渐增加。对这一部分官员的任命也扩大了相关大臣的任命权。1979年以来，由于地方政府的职能大为削减而成立了许多政府代理机构，包括各种管理和咨询委员会、工作组、皇家专门调查委员会，以及多达11000人的地方治安法官（亦称太

平绅士），为此聘任了大量的专兼职人员，均属于政治类的岗位。

这些政府代理机构的成员往往比在其他行业更能取得一些突出成就。譬如，前《泰晤士报》编辑里斯-莫哥勋爵、前内阁大臣阿姆斯特朗勋爵等都曾在这类委员会工作过。这些组织或成员与议会接触较多，他们的报告容易影响媒体、舆论导向及相关政策的制定。正如W.L.加特斯曼所言，“他们以正式或非正式方式对政府的方针政策提出建议、意见或批评”（1963）。他们中的有些人是作为“无党派”人士被委以重任，有些人则“代表”某个利益集团。这些人都是“出类拔萃”的人物，并在社会中上阶层中大量涌现（Hennessy，1986）。与1979年以前相比，在撒切尔夫人和梅杰执政时期，出身高级律师、工会会员及学者教师的官员有所减小，而商人和会计等出身的官员有所增多。

在过去十年间，由于这类半官方机构发挥的作用越来越大而引起多方抱怨，人们对这些未经选举产生、对议会又不怎么负责，却反而享受政治任命待遇的组织机构提出批评。1994年，这类半官方机构的费用占了中央财政支出的三分之一。随着许多地方政治职能的减少及国有工业和机构私有化的扩大，这些半官方机构反而表现得更加活跃。它们参与了许多重大决策，包括给大学、中学、医院及警察等部门划拨经费预算。据约翰·斯图尔特调查，这些半官方机构是由新型的“行政长官”负责组成。一些保守党大臣将那些在政治观点上与其更加投缘的党员安排在这些机构担任领导，并可以利用这样的封官许愿来奖励自己的政治支持者，特别是那些为保守党竞选及贯彻其政策出过钱卖过力的公司代表。这类机构也经常被大臣们用作应付那些不太支持本党之组织的挡箭牌，以推卸自己的失误或者对有关政治敏感问题的决策错误承担责任。他们往往借口事先已与院外著名人士协商过，并且是按照他们的意见行事。值得辩解的是，这些半官方机构的确为大臣们和公务员提供了选拔具有相关领域专业知识和丰富经验之领导人才的机会。与此相反，工党在党内对这种委任领导的状况则表示强烈批评。但是在其政府内，工党也同样热衷于将其支持者安置在这类半官方机构，甚至成立了许多专门工作组。据一个被称作“民主审计”的民意调查机构的分析发现，在不到三年的时间里，工党大臣就把2500多人安排到大约300个特别工作组内。这些工作组的成员绝大多数来自商界以及制造业利益集团，包括国有和私营行业（占71%），而代表消费者利益的仅占15%（Barker，1999）。像这些半官方机构一类的非政府部门的任命，通常应当是工党的公共职务聘任委员会来决定。然而，对工党各专门工作组的领导聘任并非如此，尽管这两类部门之间无多大差异。

在围绕这类半官方机构领导的任命方面存在着一个“灰色地带”。地方行政长官是根据地方顾问委员会的意见由大法官（英国的一个官职，他既是上院议长，又是司法系统首脑，也是内阁成员。——译者注）任命的，而该委员会的成员构成是严格保密的。皇家专门调查委员会的成员则是按照首相的意见由君主正式任命。至于各调查法庭的人选，则是由该庭所隶属的政府部门聘任。众所周知，政府各部对下属领导提出候选名单，其最终任命由内阁办公厅的公职聘任委员会决定。首相也拥有相当大的人事任命权。除了可以任命各部大臣和议会无公职大臣以外，首相还可以批准任命各部的常务次官，并且在任命牛津和剑桥大学的钦定讲座教授、法官、英国国教的主教人选上均有发言权。许多议员（特别是保守党议员）在退休之前都指望从首相那里获得一种政治荣誉，作为对自己从政成绩的奖励：至少是一枚骑士勋章甚或是一个贵族爵位。

简括

1. 对于大多数（70%~75%）英国公民来说，政治参与仅限于投票，此外就很少有别的机会。其余20%公民则参与了较多其他的政治活动，如地方政治、示威游行等。多数政治领袖正是从这个小范围的人群中选拔出来的，更贴切地说，是从积极参与政治活动的3%的微小群体中产生的。
2. 在这个过程中产生出来的政治领袖，绝大多数是来自中产阶级，并受过良好教育的中年男性，而且几乎无一例外地是某一政党党员。
3. 选举候选人是各选区政党的特权，但是其中央机构掌握着那些已被批准入围的候选人名单，并常常竭力对选举事宜施加影响。工党在一些十拿九稳的安全议席选举中采用只提名女性候选人的方式，成功地增加了妇女议员的数量。
4. 两大主要政党议员的社会和教育背景渐趋一致，出现了一批来自学术精英的职业政治家。
5. 在议员的职业生涯中，有一个明确限定的晋升阶梯，即从议会无公职议员到年资较浅的一般大臣，然后再升为内阁成员。从议员晋升到大臣职位取决于几个不确定因素，其中最重要的就是本党赢得大选的机遇、与党的领袖是否观点一致、在党内有无名望或追随者，以及在议会的从政资历等。
6. 玛格丽特·撒切尔、约翰·梅杰、威廉·黑格、尼尔·金诺克以及托尼·布莱尔等人代表了政治领袖正朝着年轻化、专业化方向发展的趋势。

7. 政治家在社会总人口中缺乏代表性，是公众的政治兴趣、政治意识及政治抱负比例失调的必然结果。
8. 随着半自治或半官方组织及专项工作组织等机构的不断增多，提高了一些人参与政治和发挥政治影响的机遇，但是被选派到这类机构任职的领导也缺少代表性，往往由工商界人士、前任政治家和帮助政党竞选的一些助手们担任。
9. 政治活动仍然是以来自中产阶级的中年男性为主要参与者。制度化的安排和选拔过程助长了这一现象。

大事记

1955年　丘吉尔卸任；艾登出任保守党新领袖并担任首相

1957年　艾登在苏伊士运河危机之后退休；麦克米伦接任保守党领袖和政府首相；巴特勒竞选保守党领袖失败

1960年　威尔逊挑战休·盖茨克尔的工党领袖地位失败

1963年　继普罗富英丑闻之后，麦克米伦以健康为由从首相位置上退休；霍姆继任党的领袖和首相；威尔逊在盖茨克尔突然去世后当选工党领袖

1965年　保守党实施新的选举制度选举领袖；希思当选

1975年　希思在四轮选举、三次败北后同意接受有关挑战保守党领袖的新规定；撒切尔夫人挑战希思成功

1976年　威尔逊戏剧性地从首相位置上退休，詹姆斯·卡拉汉当选工党领袖，并出任首相

1980年　工党实施强制性重新选举议员的新规定；卡拉汉退休，福特当选接任工党领袖

1981年　工党实施新选举制度：工党领袖的选举不再局限于工党议员，选举团成员将包括各选区工党和工会组织

1983年　福特退出工党领袖职位，金诺克按照新的选举制度当选工党领袖

1988年　托尼·本恩挑战金诺克失败

1989年　安东尼·迈耶以“假候选人”的战术挑战撒切尔夫人；工党修改强制性重新选举议员的规定：只有得到本选区大多数党员的支持才能举行重新选举

1990年　赫塞尔廷挑战撒切尔夫人成功，迫使她下台；但约翰·梅杰当选保

守党领袖并出任首相；对挑战领袖的规定做了修改，事先须得到10%以上保守党议员的支持

1992年　金诺克在当年大选失败后辞去工党领袖职务，由约翰·史密斯当选接任

1994年　史密斯突然逝世；托尼·布莱尔当选工党领袖

1995年　梅杰针对他的挑战者提出“要么拿出证据要么把嘴闭住”，并赢得第一轮对他的信任投票；对有关提出挑战的规定再次做了修改

1997年　布莱尔当选为20世纪最年轻的首相；梅杰辞去保守党领袖；黑格当选接任，成为保守党自1784年威廉·皮特以来最年轻的领袖

作文／讨论题目

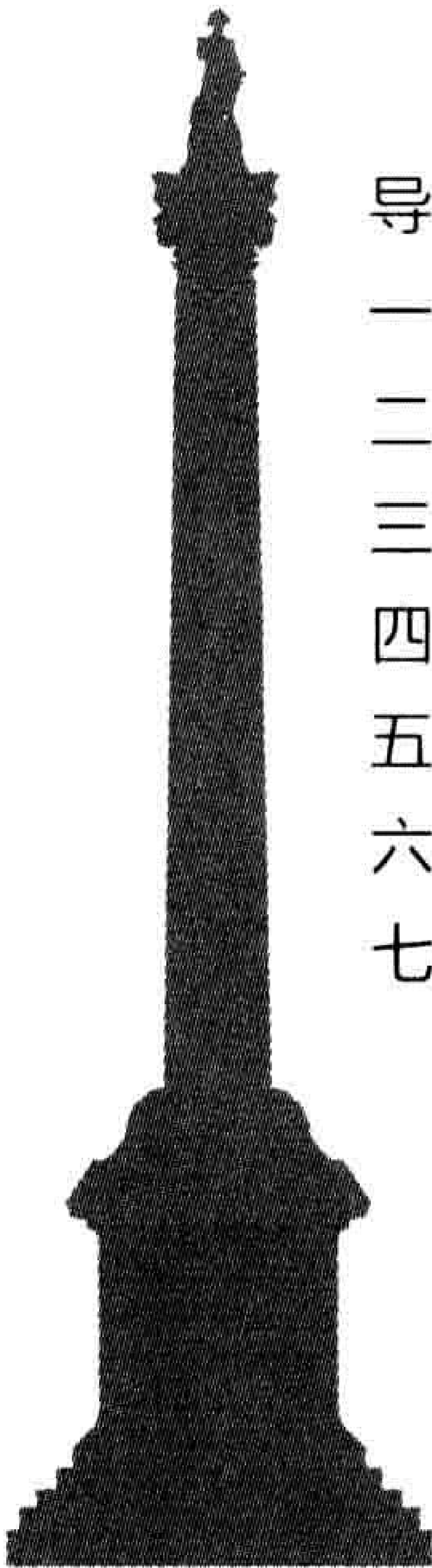
1. 工党在选举安全议席候选人中采取“唯女性候选人”的做法，解决了议会缺乏妇女代表性的问题。对此展开讨论。
2. 举例说明“保守党鼓励党员忠诚于党首”这一观点的真实性。
3. 政党领导在英国政治中等同于政党管理。就此讨论。
4. 两大政党之间在议员的社会背景、议员的选举以及党首在选举中的作用有何相同之处？
5. 代议制机构不具代表性。以下院为例解释这一悖论。

研究题练习

1. 一个外国访问者问你，如果有一个18岁的青年人雄心勃勃地想当未来的首相，他/她应该怎样做。解释他们应当具备哪些素质、要采取什么步骤、要克服哪些可能遇到的障碍。
2. 什么是半官方机构？举两个你所在地方的这类机构为例。解释这类机构的作用，由谁任命其成员，尽你所知分析这类机构所聘任的人员都有哪些背景。

第六章
选举与投票





↘ 导 读

选举对政府合法行使权力起着至关重要的作用。而选举制度之所以被投票人和政治活动家普遍接受，最重要的是体现公平。英国“先驰得点”（即在划定的选区，各党推荐的议员人选谁票多谁当选，无须过半数，只要比第二名多得一票即当选。——译者注）的选举制度被公认为有利于建立一个强有力和负责任的一党制政府，但这一制度也时常导致投票者与其赢得议席之间的关系不相称。这种现象一直是选举制度改革的动力来源。

选举制度是由一系列规则所构成的，诸如选举人和候选人的资格、选区的划分和大小，选举活动经费的限制等，都是要遵守这些规则的。每一届大选都会产生大量有关选举的统计资料，并且在整个选举过程中通过民意测验加以不断补充。政治家和研究政治的学者及媒体对这些数据抱有浓厚的兴趣，他们都试图从这些数据中确定选民们将投谁的票，或者是他们为什么投了某一候选人的票。选举人的投票行为往往受到一些长期和短期因素的综合影响。自1970年代以来，有关政府的组建是否应当由某个政党（及其代表的阶层）所控制的争议和辩论一直是甚嚣尘上。

本章对英国的选举制度和有关选举改革的提议可能产生的结果进行了分析，列举了影响选举行为的诸多因素，以及选举对英国民主的促进作用。

普选对推动民主政治发挥着重要作用。在英国，就人们愿意接受按既定程序产生的政府而言，普选强化了一个政权的合法性，也有助于选民选择政府。无论是由投票人直接选举，还是由经选举产生的议会议员间接选举，政府的产生是由政党和选举制度的本质所决定的。当需要成立联合政府时，各政党领导层则要通过反复协商来决定政府的组成。选举也为制定公共政策的方向，特别是为各政党及其候选人在竞选规划上所要采取的立场提供了一些启示。普选的另一个作用就是为解决政治分歧和政府的更迭提供了一个制度化的、非暴力的方式。作为一位在任的英国首相，一旦在大选中落选，第二天就会有一辆搬运卡车停在唐宁街10号大门外等候他搬家。这与有些国家伴随政府更替而经常引发暴力和冲突形成了鲜明的对比。开放、竞争的普选制是以和平方式实现政治和宪法改革的有效途径。

本章通过对英国的选举制度，对有关选举改革的提议所可能产生的后果，对影响选民投票行为的因素进行了分析，并详细论述了选举在英国民主政治中的重要作用。

一、选举制度

在西欧，只有英国和法国没有采用比例代表制（proportional representation，缩写为PR）选举议员。英国实行的“先驰得点”的选举制度，即得票最多的候选人无论其选票是否超过半数均被视为在选区中获胜。在英国，虽然每个选区规定只能选一名议员和采取一人一票制的原则进行选举，但也出现过几次例外。例如，在1929年之后，在大学选区和北爱尔兰的斯托蒙特地方议会的选举中，就采用了某种形式的比例代表制。1950年以后，还出现了一些可以选举两名议员的选区，也采取了比例代表制。自1997年以来，这种比例代表制理所当然地被运用到欧洲议会议员的选举以及最新一届苏格兰和威尔士地方议会的选举中。

选举制度包括将选民的个人投票转换为议会议员的一整套程序。选举制度的标准可以用是否符合代议制（按照议席与选票的比例关系产生）和多数主义原则（产生多数政府）等加以考虑。在1945年以来的历届大选中，唯有1974年2月的大选例外，英国的议会选举，大都伴随着两大主要政党的选举，始终形成了由其中一个大党赢得大多数议席，进而组成一党制的政府。在下院选举中，很少能够完全按照各政党在选举中获得的支持率来分配议席。各政党赢得的选票与议席之间的比例失调有时会很明显。譬如，1945年工党赢得了48%的选票，却拿到了62%的议席。更为引人注目的是，在1983年的大选中，保守党虽然只获得42.4%的选票，但得到了63%的议席。与此相同，1997年工党仅获得了43.2%的选票，也赢得了63%的议席。对赢得大选的政党和处于反对党地位的小党来说，在议席数额上的分配通常存在一种明显的倾斜性，在1992年大选中处于第二位的工党仍然凭借这种倾斜获得了大多数议席。赢得大多数选票而没有获得大多数议席的两次例外，发生在1951年和1974年的两次大选，分别是工党和保守党。这种明显不成比例的状况在其他几个采用得票最多者当选方式的“英国式”选举制度的国家，如印度、加拿大和美国，也同样发生过。

框图6.1　1974年2月28日的非决定性大选

1974年2月爱德华·希思首相要求就究竟“谁领导英国”的问题提前举行大选，原因是他在与全国矿工工会的争端中已经失去耐心，他提出的《工业关系法案》（1971）和抑制工资增长政策引发了企业界的强烈不满。

投票结果显示选举人似乎与政府一样犹豫不决：

工党	301	威尔士党	2
保守党	297	北爱尔兰统一党	11
自由党	14	社会民主工党	1
苏格兰民族党	7		

四天之内，希思试图与索普先生及其自由党拼凑联合政府，但未果而终。3月4日星期一，哈罗德·威尔逊入住唐宁街，组成了英国自1929年以来的第一届少数政府。

然而，这种选票与议席在数量上不相称的结局却被广泛认为是可以接受的。比例代表制常常会令人联想到多党制政府和联合政府,以及政府的非稳态。事实上，每当人们回顾两次大战之间的德国、战后的意大利和法国的政局动荡时，就连已实行比例代表制的其他大多数西欧国家本身也并不推崇这一制度。英式选举制度的维护者坚持认为，如果必须在比例代表制和多数票当选制这两者之间做选择的话，那么他们更情愿选择后者，因为只有通过多数票当选的政府，就像英国以往一样，才是赢得多数选民的政府。只有一党组成的多数政府才能对议会和全体选民负责。这是英国关于政党责任制政府理论的关键所在。这在美国是不大可能的，因为联邦政府的权力过于分散；在许多西欧国家也不大可能，因为他们实行的是联合政府。这种政党责任制政府赋予获胜的执政党几乎所有的权力，迫使反对党实际上起不到任何作用,但这种制度却同样被反对党所接受，因为反对党也寄希望于在下届选举获胜后享有同样的胜利果实。英国选举制度的可取之处在于，选举人只需在几个政党中明智地选择一个政党，只要这个政党能够组成强有力和稳定的多数政府，并且保证能够维持到下一届大选。

在1951~1970年间的历届大选中，英国两大政党在得票率与议席总数的分配上相差不很明显：保守党和工党分别平均获得92%的选票和98%的议席。民主党则处于不利地位，因为他们的选票在空间和地理位置上比较分散。英国选举制度的变数也往往被夸大：如果有1%的投票突然转向保守党或者工党，都可能造成20个左右的议席从一个党转向另一个党，从而使两党之间议席的差距增加到40个。事实上，在历届大选中议席的变动很小，两大政党都将精力集中在决定大选结果的约50个边缘议席上。

框图6.2 选举与宪法

英国的选举制度是历史沿革和便利选举的产物。有关选举权（选民资格）的大多数规定都包括在一些成文法令中，因而形成了部分成文宪法。

议会　1911年颁布的议会法案将议会任期的最长年限从七年减至五年。在五年任期内，首相依据不成文宪法的惯例，可提请君主行使王权解散本届议会，并确定下届大选日期。

在两次世界大战中，议会任期按有关成文法予以延长；表明英国宪法的变动不需要特定的修宪程序。

选举人　通过一系列选举改革法案和《人民代表法案》的颁布实施，选举权逐渐实现民主化（参见本章大事记）。

如今实行的是成年人普选制：凡年满18岁以上公民均可参加选举，正在服刑的犯人，确诊为精神病患者及有贵族身份的人除外。1992年，英国有4300万人登记注册为选举人。

候选人　任何英国公民或其他英联邦国家及爱尔兰共和国的公民，只要符合以下条件均可成为候选人：

- 在英国本土居住
- 21周岁以上
- 有选举资格并登记注册
- 有10名以上选民签字提名作为候选人
- 预交500英镑选举保证金，如果得不到本选区5%的选票，该保证金不予退还

以下人员例外：
- 英国国教、罗马天主教的神职人员
- 法官
- 现役军人
- 一些地方政府官员

选举是政府合法行使权力过程的一个组成部分。只有经过公民按照公认和普遍接受的程序选举出来的政府，人们才会承认其执政权。人们也许会讨厌或不欢迎某个议会法案，但只要该法案是经过大多数议会代表按合法程序表决通过的，它就被视为是合法的。

然而，自20世纪70年代起，英国的选举制度就没有以其支持者竭力维护的传统方式运作，其主要原因是中间政党的崛起，导致议会在组成多数政府方面的成功率下降。如1974年的两次大选，结果都未能产生足以组建多数政府的完整议会。1974年2月，英国成立了自1929年以来的第一个少数政府。选民对两大政党支持率的下降意味着一个政党即使获得不到40%的选票也能赢得多数议席（如工党1974年10月就是如此），在获得42%的选票时就能赢得压倒性多数议席（如保守党在1983年、1987年及工党在1997年大选时都是如此）。最终，这种选举制度是在比例更加失调的状况中勉强运行。在1974~1997年的七次大选中，工党和保守党赢得的选票总额平均跌到75%。但两党在下院的议席平均达到94%，几乎未受到什么影响。在1983年和1987年的大选中，自由党与社会民主党联盟分别赢得23%的选票和22个议席，而如果完全按照比例代表制选举，其议席则可能达到160个。尽管有关选举改革及党内分裂减少了选民对工党和保守党的总体支持率，但传统的选举制度一直维系着这两大政党在议会中的主导地位。

二、选举改革

关于选举改革的争论屡见不鲜。早在1916年，下院就曾推荐在城市议席中采用比例代表制，1917年比例代表制在议会几乎赢得了多数议员的支持；此后在1931年，比例代表制再次获得下院多数的赞成。改革派的愿望是以此来防止一个少数政府强行通过一些激进、极端措施的可能性；同时也想赋予那些小的政党公平竞选议员的机会。正如费农·博格丹诺在1981年指出的那样，倡导比例代表制的实际目的，一是想削弱大党的权力，二是督促保护少数小党。

1945年以后，支持比例代表制的基本论点以强调“公平”为主，主要是由在传统选举制度中长期处于劣势地位的自由党大声疾呼。到了90年代，又有两种新观点支持选举制度改革，这两个观点是：

- 要顺应欧洲环境　得票最多者当选制使得英国在每五年选举一次的欧洲议会中成了孤家寡人。欧洲国家领导人竭力推行一个共同的选举制度，至少坚持一项共同的原则，即比例代表制。维护得票最多者当选制的一个传统观点是，该制度很有可能将大多数议席交给一个政党，进而建立一个稳定的政府。但这种辩解与欧洲议会选举并无多少关联，因为欧洲议会选举选的是欧洲议员，而不是政府成员。
- 工党的态度已发生变化　各个政党对选举制度都十分关切，因为将选票转

换成议席将影响它们各自的政治命运。无论是工党还是保守党以往对选举制度改革都不大感兴趣，因为即使采用比例代表制，两个政党中的任何一个都不可能获得大多数议席。

工党对得票最多者当选制的幻想破灭

到1980年代末，或者更确切一点，在1992年大选以后，一些工党的支持者由于对该党独立赢得大多数议席的机会感到越来越悲观，而加入到自由民主党发起的选举改革运动。这对选举制度改革是一个突破，表明作为政府成员的主要政党之一（或者至少是政府的一个重要组成部分）开始考虑选举制度的改革。 时任工党领袖的尼尔·金诺克于1992年成立了一个负责选举改革的专门委员会。此后，约翰·史密斯承诺在改革问题上将举行党内投票。对此，托尼·布莱尔也默许这项承诺。从某种程度上讲，改革的成效主要取决于采取什么类型的比例代表制。

框图6.3 选举制度类型

简单多数制	选举人对候选人实行一人一票制，通常在只有一名议员的选区实行。得票最多的候选人当选，即使他没有得到绝对多数选票。这项制度现用于英国议会及其他一些英联邦国家的议会选举。
绝对多数制	在单个议员选区，投票人对多数候选人进行选择。候选人需要得到选民的绝大多数支持才能当选。如果在第一轮投票中，候选人无一得到绝对多数选票，那么得票末尾者将被淘汰，其支持者在第二轮投票时要选择其余候选人。这个程序一直要延续到最终有一名候选人得到明显多数票。根据詹金斯的提议，绝对多数制将用来选举选区代表。现澳大利亚众议院也采用这种选举制。
大区选举制	选举人对各大选区推举的候选人名单进行投票，然后，根据每个政党得到的选票比例分配议席。各政党的候选人名单也许是“公开”的，选民可以在各候选人之间进行选择；或者是“不公开”的，选举人只能在政党之间投票。该制度明显使各政党管理层能更有利地控制议员选举，因为候选人得票越多，当选议员的机会就越大。1999年的欧洲议会选举以及苏格兰和威尔士地方议会“增补议员”的选举均采用该制度。

单一可转移投票制	此选举制适合像爱尔兰众议院和澳大利亚参议院一类的多议员选区所采用的优先选择制。选民投票时要标明对候选人的优先选择顺序。候选人必须达到这个限额才能当选。对落选的第一顺序候选人所造成的多余选票再根据其支持者的第二选择进行分配。处于末尾的候选人逐个被淘汰，他们的选票不断被重新分配，直到选出所有议席为止。
两次投票制	这是德国采用的选举制度。选举人有两次投票权，一次投给选区代表，类似于英国；一次投给各政党提名的候选代表。在单一议席选区，有一半议员是通过简单多数制当选，另一半议员则是根据各政党在全国获得投票总数的比例进行分配。在德国，一个政党必须至少获得选票总数的5%以上才有资格参加第二次投票。

詹金斯建议

在1997年大选之前，自由民主党和工党就宪法改革达成了一项一揽子计划，包括成立一个皇家专门委员会来审定能够替代简单多数制的其他选举制度。托尼·布莱尔在其政府内很快成立了一个负责选举制度改革的独立委员会，任命前工党副主席、刚担任上院自由民主党领袖的罗伊·詹金斯勋爵担任领导，并要求该委员会在提出改革建议时考虑以下平衡因素：

- 保持政府的稳定性
- 维护选区议员与选民之间的联系
- 使选票与议席的比例关系更为合理

詹金斯出于自身考虑，也附加了另外一个指导方针，即任何建议都要考虑能够被工党内阁大臣特别是托尼·布莱尔本人所采纳。

该委员会经过一年时间，提出了一个类似于混合代表制的改革建议。选举人可以有两次投票权。在单一议员选区中约85%的议员将采用绝对多数制选出，候选人必须获得半数以上的选票（见框图6.3）。选举人对得票率最高的另外15%左右的议员候选人再举行第二次投票，以决定哪些候选人可以进入大区议席。经过二次投票当选的议员可以根据第一阶段出现的比例失调状况加以调整。参加第二

次选举的候选人可以是个人，也可以是某个政党的候选人。

直到2000年初，工党政府对詹金斯的改革建议还在进行磋商。然而，绝大多数评论文章对工党在1997年竞选纲领中承诺在本届议会任期内将就詹金斯的改革建议举行公民投票能否兑现不抱有希望。大多数民意调查显示，绝大多数人赞成一个“更公平”的选举制度。然而，由于受到一些政治事件的影响，或者在强硬的政党领导压力之下，要求改革的舆论并非坚定不移。假如举行公民投票，而且詹金斯的建议获得通过（也许在下一届议会初期）的话，议会投票进而划分新的选举区界，以适合新的选举制度。如果这些障碍都能安全越过，人们可以期望这项新的选举制度将在2006年或2007年得以实施。

詹金斯之所以没有推荐完全的比例代表制，是因为大选区的议席数目太少。据他在建议中反映，在战后15次大选中有10次都可以把绝大多数议席给予一个政党，不管该党有没有获得50%的选票。这个数字与在现行制度下选举产生的12届多数政府相差不远。如果完全按照比例代表制选举的话，1970年和1992年的两次大选结果可能分别会是希思和梅杰，称不上是多数政府。

詹金斯建议可能产生的后果

近年来，比例代表制在议会选举中的前景有很大改观，但是，还有许多障碍需要跨越。比例代表制对英国选举制度之影响的探讨必须经过充分的论证，在很大程度上取决于过去所沿用的选举制度类型以及目前各政党的现状。如果詹金斯的建议（混合代表制）得以采纳，有可能会产生以下结果：

1. 联合政府或少数政府增多；
2. 竞选活动将在英国全国范围内更广泛地展开，任何地方的选票都很可能变得“举足轻重”。目前，各政党仅仅重视或“瞄准”大约200个边缘议席的争夺，对其安全议席及无望获得的议席却掉以轻心；
3. 一旦组成联合政府，自由民主党将起到至关重要的作用。在德国，得票率不足10%的自由民主党常常与基督教民主党或社会民主联盟组成联合政府。 一些批评家反对给予小党掌握如此重要的权力。然而，值得注意的是，詹姆斯·卡拉汉和约翰·梅杰当政时均未得到多数议员的支持，他们不得不与一些小党讨价还价，同时还要劝慰对此不满的党内后座议员；
4. 英国将会朝着大多数欧盟国家的方向发展。如果采用公开候选人名单，将会进一步加强英国政治制度的多元化与权力分散。

保守党向来反对选举改革。简单多数制帮助保守党在20世纪的大多数时间控制了政府。他们担忧选举制度改革是布莱尔计划组建自由党和工党中左进步联盟的一个关键组成部分，以进一步孤立保守党。这种情况并不是没有可能，就像1997年大选一样，许多自由党选民在第二轮投票中都转向投工党候选人，一些工党选民反过来也把选票投给自由党。然而，即使不进行选举改革，现行的选举制度对保守党也非常不利。尽管他们在1997年大选中获得的选票相当均匀地分布在全国各地，但赢得的选票总数也不过只有35%~36%，这意味着保守党与自由党一样，绝不会轻松。投保守党的选民人数平均每个议席要比工党的议席多出5000人，而反对保守党的自由党和工党选民联合投票的策略一旦实现，将使保守党处于严重的劣势。根据一项预测（Curtice & Steed，1997）分析，从1997年大选出现的这种左右摇摆的倾向来看，即使工党赢得的选票少一些，工党与保守党相比仍将占有稳定的多数议席。倘若两大政党获得的选票相同，保守党也将会以不到70个议席之差而失败。

就工党内部而言，热衷于选举改革的大臣或议员也屈指可数。一旦扩大实行比例代表制，大量工党议员随时都有失去议席的危险。谢菲尔德大学的一项调查显示，支持改革的工党基层党员有所下降。另据报道，一些工党领导人对苏格兰地方政府在学生学费问题上争论不休（自由党称之为讨价还价）以及对威尔士少数政府的表现颇感失望。这两个地区都是工党的要塞，工党一直指望依靠简单多数选举制度控制该地区。工党对议会选举改革的兴趣不断减少，这表明工党在有关选举改革的辩论中不同程度地存在着机会主义和工党优势论的观点。

三、政党的地区化

英国的选举制度也是政治代议制度长期以来日益区域化的一种表现。在1951～1997年间的多数大选中，英国北部（苏格兰和英格兰北部）一直是工党的坚强据点（即使在发生全国一边倒倾向保守党时期）。同样，1997年以前，南部和中部始终偏向保守党。工党拥有较多代表城市和商业中心的议席，而郊区和乡村地区的议席则更多地由保守党获得。到1992年，只有少数几个工党议员代表乡村地区获得议席，而在重工业地区、城市中心及北部城市赢得议席的保守党议员也寥寥无几。1997年大选中工党首次在南部取得了突破；这种状况是否能够持续，或者仅仅是一个长期趋势中的短暂转折，人们将拭目以待。

约翰·柯蒂斯和麦克·斯蒂德在1980年就政党实力的不断地区化及其选举竞

争力逐渐下降等提出了以下三个原因：一是第三政党（自由党或者民族党）干扰的影响。第三政党倾向于从两大政党的薄弱地区获得支持；二是地方的“政治环境”和/或协助竞选的地方团体发挥日益重要的作用，它们促使当地选民，不论他们属于哪个阶层，都去支持处于控制地位的地方政党；三是在南北方之间不同社会阶层的比率所产生的变化。从城市中心迁移来的中产阶级，北方增长速度相对较慢的中产阶级，以及由中心城市和卫星城镇构成的集合城市，加剧了社会阶层在地域上的不同分布。这些趋势造成的一个结果是，在20世纪80年代两大政党都很难平衡各地的利益，或者制定出令各地都较为满意的政策（保守党要使北部满意，工党则要让南方满意）。这种状况也反映在两大政党执政时所拥有的议席分布上。1992年约翰·梅杰内阁中有20名议员，其中只有两人来自苏格兰，而来自英格兰北部的仅一人。在1997年托尼·布莱尔的内阁中，只有三位来自南部或英格兰中部（这三人都代表伦敦市中心的议席）。如果采用扩大比例代表制进行选举，其可能产生的结果是，各政党在全国范围内的议席分配将比现在更为平均，并且将激励各政党更加关注平衡各地区的利益。

为了确保全国范围内的每一张选票具有大致均等的分量，各选区边界划分委员会（英国四大地区各自设有一个选区划分委员会）定期审查选区规模的大小并提出相关调整建议（每隔10~15年做一次调整），目的是使各自的选区在规模上更加平等。各委员会采取以议席总数与选民总数相除得出本地区的议席配额，在提出建议时，允许它们针对人口稀少的选区以及从社区的角度考虑调整现有议席的配额，同时还要尊重各郡与伦敦市的既定区界。该委员会在提交相关建议方面素来享有政治公平的声誉，但有时候也受到来自各政党出于维护其自身“安全选区”之政治压力的影响。按照1944年颁布的《议席重新调整法案》，苏格兰和威尔士的最低数量的议席是有保障的，但长期以来，这两个地区在下院获得的议席一直比按照选区配额所规定的议席要多。由于考虑到这些因素，就难免会出现一些反常和比例失调现象，选区规模的均衡原则也随之遭到削弱。对苏格兰和威尔士议席的调整是对工党的一个“奖赏”，因为工党在这两个地区一直占据控制地位。另外，由于调整议席配额的进程十分缓慢，待调整规定做出之时，就有可能出现新的反常现象。

最近一次调整选区边界是在临近1997年大选之前，主要考虑到许多人口从北方移向南方，从市中心和城区迁移到小郡。这次调整帮了保守党的忙，工党却为此付出了代价。有趣的是，在这次调整中，至少对“一人，一票，一价”的选举原

则给予了某种程度的尊重。相比之下，简单多数制并不理会选区平等这一原则。

四、竞选活动

在英国，选举中存在一种悖论：在选举更加全民一体化的同时呈现出更明显的分化和地区差异。20世纪，随着大众传媒的普及，工业和服务业的网络化以及政党组织纪律性的提高，使竞选活动愈来愈“全民一体化”（北爱尔兰除外）。所谓“全民一体化”意指以下两个方面：

一是决定选举行为的主要政治问题和政治事件在范围上更集中在国家层面，地方影响和地区问题的重要性已逐渐减弱（虽然在最近的大选中出现了由于地方的突然转向而影响大选结局的有趣情况）。以往比较明显的政治社区纽带很可能已被选区边界划分委员会对选区的不断调整而有所削弱。

二是各政党领导更直接地参与对竞选活动的部署。在19世纪，各政党只能依靠其在地方的候选人和支持者将竞选信息传达到各选区。现如今可以利用大众媒体和现代化的交通工具，各政党领袖能够将其政策方针轻而易举地直接传达到全国各地的选民，现代化的高科技手段，使他们足不出屋即可运筹帷幄于本党总部，把握竞选活动的方向。他们也从美国的大选中借鉴一些技术手段和思想观念，使竞选活动变得更加专业化。现在，各政党在竞选顾问、民意测验以及电脑等方面都投入了大量资金，以广泛了解民意并迎合之，有的放矢地瞄准选民，操纵媒体，收集相关资料，用以应对（或反戈一击）竞选对手的种种指责。各政党对媒体技术的发展动向反应敏捷，媒体对各政党的竞选活动进行24小时跟踪报道，尤其是通过广播、电视等传媒捕捉各种有关竞选的零星信息。这些大众传媒手段既提供了有效的与选民沟通的机会，同时也给各政党带来一些威胁。工党在1997年大选时所做的媒体宣传被广泛认为是在竞选活动专业化方面创下登峰造极的记录（Butler & Kavanagh, 1997）。然而，在竞选活动组织者高呼“我们是如何取得伟大胜利”的大肆宣传中，人们不要忘记这只是一些政治斗争的策略而已。由于公众在当时工党舆论导向的环境下对保守党较为反感，很难想象保守党能够赢得1997年大选。

然而，与这种竞选活动全民一体化相互冲突的是，在最近几届大选中全国不同地区的选民出现了较大的地方选举差异。在苏格兰和威尔士，工党和保守党之间的正常竞争突然被民族党的干扰打乱了阵脚；在英格兰南部，由于受到中间党派势力发展壮大的影响，这些中间党派在1983年、1987年和1992年的大选中往

往成为保守党的主要挑战者。从目前的大选结果看，全国统一的竞选模式逐渐减少，体现全国一致的民意也在减少。

地方候选人的经费开支是受到法律严格限制的。英国各选区的选举费用与其他西方国家相比明显要便宜得多。各选区所允许的最高竞选开支视选民人数和地理位置的不同而各异。在1997年大选时，各主要政党每位候选人的平均津贴约为6000英镑，其人均开支与保守党、工党和自由民主党当选候选人的开支限额非常接近。然而，对各政党总部的竞选开支则没有限定，最近几年一直在稳步增加。以1997年大选为例，两大主要政党在投票日之前的12个月内共花费约3300万英镑（其中保守党2000万，工党1300万），其中工党的广告代理费为700万，保守党约1300万。与美国的状况形成对比的是，英国各政党是免费提供广播电视转播时间的，也无需购买转播时间的媒体广告时间。与美国的另一个对比是，在地区媒体上播放竞选广告以及其他竞选行为，诸如打电话游说、举行私人性质的地方民意测验等均是违法的，除非对地方政府的竞选开支限额有大幅度提高。

令人宽慰的是，一些政党求助于尼尔公众生活标准委员会，希望该委员会能够提出建议以结束各政党在选举开支方面的“军备竞赛”。尼尔委员会提出的相关建议得到了政府的采纳，其中包括对每个政党的竞选开支限定在，2000万英镑以内（各政党的具体限额视其竞争的议席数量而定），并且还规定每个政党在选举结束后要向政府提交一份财务报表（有关竞选开支，参见本书“政党的经费”）。

地方竞选包括一些程序化的活动，如候选人游说、发放宣传册、举办演讲会等。但是有证据显示，通过党的地方组织的积极活动能够大大提高当地选民对本党的支持率（Seyd & Whiteley，1992；Denver & Hands，1997）。对于一些边缘议席，一位受公众欢迎的候选人加上地方党组织的有效配合，或许只要拉到几百张选票即可，而这几百张选票有时候足以影响整个选举结果。以邮寄方式投票也为高效率的竞选组织占据优势提供了机会，因为登记时间越长的选民，搬迁异地的可能性就越大，因此这部分选民大都适合以邮寄方式投票的规定。在邮寄投票的选民中有一半长期登记为体弱多病者或是临时因公外出者。在1992年大选时有7.5万张有效邮寄投票，占投票总数的2.5%。保守党在组织邮寄投票方面通常做得比工党细致，其中产阶级的支持者们有很多人比较适合并愿意申请邮寄投票。然而，到1997年大选时工党则有可能迎头赶上。

还有证据显示，作为一名现任议员，由于媒体对他的关注以及他为选区提供

的种种服务，他完全能够为他本人拉到更多的选票，也就是说，选民对他的支持是针对他个人的，并非因为他是某个政党的代表。人们可以通过比较1992年议员选举中出现的情况来检验议员个人人格的“影响”。在那次选举中，现任议员在摇摆席位中获得的席位并不同于摇摆区域的均值。据分析家柯蒂斯和斯蒂德统计，一位优秀的现任议员的个人影响力能够吸引750~1000张选票，否则，这些选票就会被其竞选对手所赢得。

五、两党制选举的衰退

二战后选民对两党制选举的支持度可以从1974年大选时投票率出现明显下降为标志分为两个阶段。两大政党在这两个阶段（1945~1970年和1974~1992年）内的“正常”得票率，可参见表6.1。每个政党的“正常”得票率可根据选民对该党的认同程度以及近期地方和全国大选结果的统计数据汇总而成（Rose，1992；Crewe，1993）。由于选举结果愈来愈难以预料，故将此平均得票率称之为“正常”或潜在的公众支持率可能会令人费解。在战后第一阶段，两个主要政党在历届大选中平均赢得90%以上的选票，而且两党的得票率（45%~46%）和执政时间均旗鼓相当。但是在此后的大选中，直到1997年以前，两党的共同得票率却下降至75%，其中尤以工党遭受重创。保守党的平均得票率为39.8%，高出工党6.4个百分点。在这一时期的大选中，英国已从两党竞争体制转向了一党主导体制。但是，对于保守党的长期主导地位，人们可能还记忆犹新，即除了1922年以外，保守党在1983、1987和1992年三次大选中都是以其前所未有的较低的得票率而取得执政地位的。

不管怎样，这个时期最显著的一个特点是，工党支持率至少自1970年以来长期处于下降趋势。在1992年大选中工党的支持率连续第六次低于40%，也是自1964年以来，在历届大选的登记选民中支持工党的比例首次出现下跌。这表明工党以往在社会阶层和政党认同方面较保守党所占据的传统选举优势已经削弱。为此，工党在20世纪80年代采取了一些对策，但未能激起许多支持者的共鸣。

1997年的大选是这一趋势的转折点。工党的得票率明显高于该党自1974~1992年的最高得票率，而保守党则明显创下了其支持率的新低。1997年的大选结果究竟是自1970年以来两党制选举不断衰退的一次例外，还是各政党之间支持率的新的不平衡的开始，有待时日来证明。

表6.1 二战后各主要政党得票率统计（%）

年代	保守党	工党	工党/自由民主党联盟	其他党派
1945～1970年 平均值	45.2	46.1	7.1	1.6
1974 .2.～1992年 平均值	40.7	34.4	19.5	5.5
1974.2.～1992年 变化值	39.8±4.1	33.4±5.8	19.6 ±5.8	5.5±1.1
1997年大选结果	30.7	43.2	16.8	9.3

资料来源：参考Rose（1992）第453页改编。

六、其他小党

二战后的主要的“第三党” 一直是自由党，即现在的自由民主党。在1970年以来的历届大选中，该党平均获得将近五分之一的选票，其中在1983年与新的社会民主党联盟后其支持率曾上升到四分之一。1992年，自由民主党虽然赢得18%的选票，但这个数字与1974年10月的得票率相同，远没有突破25年前的比例。虽然该党在1997年获得了更多的议席，但其支持率仍有小幅下降。自由民主党的主要支持者一直是英国西南部的选民，但从20世纪70年代以来，该党也得到了东南部和城市地区一部分选民的支持。中间党派的支持者形成了选民的社会缩影，他们相对均匀地分布于各个阶层，将自由民主党不偏不倚地置于政治左右派别的中间位置，与工党和保守党均保持相同的距离。

工党和保守党控制地位的持续下降在不列颠是显而易见的。在英格兰，这一现象一直受到中间党派崛起的影响；在苏格兰和威尔士则受到民族主义的影响。在苏格兰，苏格兰民族党（苏格兰国民党）的巅峰时期是1994年（10月）举行的地方选举。该党当时的得票率位居第三，而从那以后就再也没有达到这个支持率。在威尔士，民族党（即威尔士党）则不怎么成功，其得票率从未超过10%。大多数选民并不支持威尔士独立或地方自治。威尔士民族党的支持者大都因文化因素，主要局限于乡村和讲威尔士语的地区。

在北爱尔兰，主要变化不是在选举行为方面，而是发生在各政党之间的联合。在1972年以前，占控制地位的新教徒政党，即北爱尔兰统一党，在议会里一

直支持保守党。但是，当保守党政府在1972年终止斯托蒙特地方议会时，便失去了北爱统一党的支持。统一党从此分裂成两个不同的政党，即原先的北爱统一党和新成立的民主统一党。民族主义分子也分成两派，分别支持社会民主工党和新芬党。在1992年和1997年大选中，英国各主要政党中只有保守党在北爱尔兰地区争得了一些议席。

显而易见，在欧洲议会、苏格兰和威尔士地方议会及伦敦议会等选举中，新的比例代表制对选举行为和各主要政党的影响愈来愈重要。比例代表制能够使那些小党得到他们在简单多数制的原则下所得不到的议席。支持工党的选民在苏格兰选举第二轮投票时就是采取比例代表制，帮助绿党和激进社会党候选人当选。在欧洲议会选举中，绿党（三个议席）和独立党（两个议席）也是通过比例代表制获得了代表资格。由此看来，选举制度的改革可以逐渐削弱两大政党对选举的控制地位并鼓励分化。

七、选举行为

为便于将影响选举行为的稳定性或变化性的诸多因素归类，我们可以把它们分为长期因素和短期因素两大类。长期因素包括选民的社会结构和党派观念。长期因素的变化是循序渐进的，在短时期内是持续稳定的，尽管它们也随着时间的推移而发生变化，但却是影响选举行为最终发生变化的基本原因。

但选举行为毕竟是不稳定的。在最近几届大选中，选民们变得更加难以捉摸，一些选举结果的变化源于上一届与下一届选民的结构不同这一明显特征。由于部分选民的自然死亡，同时又有一部分达到选举年龄的新选民，有的选民移居国外，也有从国外移居国内的选民，这些结构变化意味着每五年就有大约10%的新选民出现。在1997年工党赢得大选时，有将近一半的登记选民在1974年以前从未投过票。

短期因素主要有政党领袖的更迭及其政策的变化，以及竞选活动期间的大肆宣传等，都会对选举行为产生影响，并有可能导致选举结果发生变化。

八、政党认同感

有许多因素可以促使人们按照他们在上届选举中的选择去投票。选民对某个政党的忠诚度或认同感（即选民的倾向性），表现为将自己视为支持工党、自由党或保守党的选民。这部分选民是稳定选举的重要力量。正如表6.2所示，约五

分之四的英国选民都对某个政党有认同感，虽然从1964~1987年，对保守党和工党持有认同感的选民比例由81%下降到67%，但这一比例在1992年的大选中仍有所回升。与此同时，对这两大政党具有“强烈归属感”的选民比例则大为减少，其比例下降得更多，从40%直落到17%。这一下降趋势在所有社会团体中均普遍存在，尤其在年轻人中表现得更为突出。每一个新的选民群体对政党的认同感都没有其前辈那么强烈。

表6.2 选民对政党认同感的比例（%）

时间	保守党	工党	自由/社会民主党
1964	39	42	12
1966	36	45	10
1970	40	43	8
1974.2.	35	40	13
1974.10.	34	40	14
1979	38	36	12
1983	36	31	17
1987	37	30	16
1992	42	31	12
1997	30	46	13

资料来源：《英国选举研究》。

与其他选民相比，对某个政党持有强烈认同感的人更容易赞成该政党的政策，投该党的支持票，参与其政治活动，并相信参与整个选举过程对他们是有益的。无论该政党表现得多么糟糕，他们都是“最可靠”和最忠诚的支持者，并始终对党忠贞不渝。有关调查显示，选民对某个政党的认同感会随着时间的推移而不断加强。许多年轻人或第一次参加选举的人之所以变化无常，乃是因为他们还没有深入“了解”该党的许多观点，因而比较容易受到当前一些舆论及事件的影响。那些比较成熟的老选举人由于对某个政党的认同感非常坚定，具备更强的能

力审视新的政治观点和政坛人物，因而能够保持其对原有政党的认同感。也可以这样理解，政党参与竞选活动的主要目的之一，就是要发动那些成熟和传统的支持者参与选举。

九、社会阶层与投票

研究不同的社会阶层参与选举的行为是非常重要的，主要是因为其他影响选举的社会因素与之相比就显得较为薄弱。如果我们将二战后的历届大选分成两个阶段来看，社会阶层这一因素对选举的影响持续下降是显而易见的。在1945~1970年这一阶段，保守党通常赢得五分之四的中产阶级的选票，而工党则赢得五分之三的工人阶级的选票。此后，两党的这一比例分别下降至五分之三和二分之一。在第一阶段，大约有三分之二的选民是按照其社会阶层所对应的政党投票的，而在第二阶段只有不足二分之一的选民才这样做。造成这一比例下降的部分原因是中间力量（即自由党及其继承者）的崛起所致。在1997年的大选中，工党在中产阶级中的得票率引人注目（参见表6.3）。工党内的现代派正确地意识到英国正在变得愈来愈中产阶级化，这意味着对于一个政党来说，仅仅依靠工人阶级的选票是远远不够的。工党在1997年大选中所获得的中产阶级选票份额已经与保守党持平，并且还额外争取到20%其他白领或中下阶层选民的转向支持。

表6.3　1997年选民的职业划分及其对各政党的支持率 (%)

	AB	C_1	C_2	DE
保守党	42	26	25	21
工党	31	47	54	61
自由民主党	21	19	14	13
转向工党的比例	10	20	15	8.5

注：（1）AB=专业和管理人员，C_1=其他白领人员（C_2在原文中没有标注。——译者注），DE=非技术工和临时工。（2）表中比例之和不足100的原因是没有包括其他政党的选票。

资料来源：1992，INT/Harris exit poll；1997，BBC/NOP exit poll.

在20世纪，社会不同阶层对选举的态度不断发生变化，其重要性颇值得研究。正如巴特勒和斯托克斯（1969，1974）所指出的，要使工人阶级放弃对其传统政党的根深蒂固的认同感，转而支持其他政党是需要很长时间的，而要把年轻人拉入到支持工党的选举阵营则需要花费更长的时间。他们的研究表明，在20世纪40年代达到选举年龄的一代选民大都倒向工党一边。这一代人的阶级阵线最为分明，采用政治手段来表达阶级冲突的比例也最高。直到1970年，这种以阶级划分的政治倾向性仍然有利于工党。随着倾向保守党的老一代选民的去世并从登记选民中注销，倾向于工党的年青一代选民补充了进来，于是，这样的新老选民交替，加上工人阶层的高出生率，都对工党产生了较为有利的影响。如果工党能够充分发挥他们在选举数量上的强大优势，就会成为“天然的”多数党。保守党由于在选民数量上失去了优势，不得不依靠其高超的执政表现、更具感召力的领袖和政策，以及利用工党的缺点来加以弥补。

然而，社会的变化，特别是体力劳动者、廉租房用户和工会会员等人数的下降，以及日益明显的社会中产阶级化，已逐渐削弱了工党的有利地位，使其传统的优势大为减少。根据一项有关社会阶层变化对各政党的“天然”得票率所产生的政治影响的估算，在1964~1987年期间，工党损失了大约4%的选票，保守党则相应增加了3%的选票份额（Heath，Jowell & Curtice，1991）。

在关于社会阶层与选举行为之间的确切关系方面，以及如何以此解释工党在大选中连续多年得票份额急剧下降的因由方面，一直存在着激烈争论。根据艾弗・克鲁（1986）的观点，由于工人阶级的人数缩小了，所以造成工党从工人阶级获得的支持率逐渐下降，正如中产阶级队伍的扩大使保守党从中得到的支持率反而减少了一样，政党联盟的解散以及选民对两大政党支持率的下降都是毋庸置疑的事实。克鲁和其他一些分析家认为，在社会各阶层的选民中也存在着阶级分化现象，即人们的社会阶层背景与投票者个人之间的关系不再像过去那么密切了。在最近几届大选中，仅有不及一半的选民是根据各政党的社会阶层关系而决定投“天然赞成票”的。

另一方面，像希斯、乔伊勒和柯蒂斯等分析家（1987）认为，尽管社会各阶层在人数上发生了变化，但它们之间并没有进一步分化，选民们以政党的社会阶层背景来决定投票也相对没有改变，不应过分强调工人阶级和中产阶级对政党支持率的绝对重要性。重要的是一个政党的支持率发生变化是否与该党的支持者发生变化有关联，这决定着社会阶层对选举的影响程度。从1964年以后，工党的

支持率在中产阶级和工人阶级中均有所下降，并没有因此而发生比例上的变化。他们认为，社会阶层的变化（如工人阶级人数的减小）对工党竞选所造成的影响是工党自1964年以来得票率持续下降将近一半的主要原因之一，而工党领袖的改选、政策和计划的调整则是另一个主要原因。而按照克鲁等人的观点，他们将工党在得票率上的下滑归因于工人阶层选民人数的下降。

随着工人阶级和中产阶级的不断细分，他们在政治观点上也变得不尽一致。被克鲁称之为新的工人阶级（指居住在南方、非工会会员、受雇于私企并拥有私人住房的工人）既有可能投工党的票，也有可能投保守党的票。而传统的工人阶级（相对以上提及的新工人阶级）则一直是工党的坚强支持者。保守党的坚强支持者则大都是工人阶级和中产阶级中的个体经营者。

社会阶层与选民参与投票两者之间的关系在不断减弱，其中部分原因是在20世纪70、80年代选民对第三党的支持率持续提升，以及布莱尔在1997年大选时加强了对中产阶级选民的争取措施。特别是20世纪80年代政党联盟的加强，促使以往纯粹由两大阶级和两大政党主宰的选举模式发生了动摇。大部分分歧出现在对不同社会阶层的投票倾向性如何界定，以及对这类选票是以绝对票数还是相对票数加以统计。其中，有些特征是一清二楚的。保守党一直是一个跨阶级的政党，在工人阶级和中产阶级中分别获得大约40%和60%的支持率。虽然工党是一个不大成功的工人阶级政党，但它毕竟还是赢得了占工人阶级三分之二的支持率。在1997年大选之前，工党支持率的急遽下降超过了这一时期选民的社会结构和价值观的变化。值得注意的是，在同一时期，奥地利、斯堪的纳维亚、法国和意大利等国社会党的得票率在近20年中几乎毫无变化，只是在澳大利亚和新西兰有所增长。由此看来，工人阶级中出现的普遍拥有私宅、生活富裕及中产阶级化等现象对工党及社会党派的支持率不一定成反比；一些发达国家的民主社会政党的支持率反而大大增长。在20世纪70、80年代出现的大量选民对工党表示失望的现象，必须从政治上而非社会学的角度去寻找原因。1997年的大选结果强有力地证明了这一点。工党从中产阶级获得了大力支持，恰恰证明传统的社会阶层与选票之间的关系已大为削弱。

十、竞选辩论问题

所谓竞选辩论问题是指那些有可能导致选民转变其一贯支持对象的问题。衡量这类问题的标准包括：

- 公众舆论对该问题反应悬殊；
- 选民对该问题反应强烈；
- 选民根据各政党对该问题的不同立场做出判断，看哪个党最有能力处理好这些问题。

这些标准大大缩小了竞选辩论问题的范围。许多政治活跃分子或政治评论家深切关注的问题，在选民们看来可能毫无兴趣。除非他们认为某个问题特别引人注目，否则不大可能对该问题给予考虑和关注。选民关心的典型问题通常是造成失业、通货膨胀和罢工的原因是什么，政府对这些"糟糕的事情"应该采取措施"做些事情"。选民们可能会同意某个政党对某个问题所制定的政策，但又怀疑该党是否有能力对现状有所改变。

多年来，工党一直想方设法吸引那些由于社会阶层变化或对工党产生信任危机而不赞成工党许多政策的选民们的支持。1983年大选时，支持工党的选民中仅有三分之一的人赞成工党扩大国有化、增加社会公益开支、维护现有工会权利和减免税收等项承诺；1987年大选时很多选民对工党的国际政策持反对意见。工党在20世纪70年代和80年代初在心理上（选民对工党的认同）、社会上（各阶层对工党的态度）和思想上（选民对工党政策的理解）都遭遇了重重困难，各方面的支持率均受到削弱。

有关领导层、政党形象等因素在决定选举结果方面显得日益重要的观点，由丹尼斯·希利在阐述工党1983年大选失败的原因时做了说明：

工党在大选一开始处境就极为不利。麦克尔·福特不仅是一个友善的和有文化修养的绅士，也是一位出色的演讲家，可他看起来就是不像一位未来的首相；他缺乏作为反对派领袖而令公众肃然起敬的威严。

这场选举并不是输在竞选活动的三周内，而是败于在这之前的三年当中。在前一个阶段的民意测验中工党就已经失掉了大约20个百分点的支持率。在过去三年里，工党由于内部的不团结、极端主义、政策的不稳定以及总体执政能力的欠缺，为其自身树立了一个极其糟糕的公众形象。

——丹尼斯·希利：《我生活的时代》

(企鹅出版社，1990年，第499、503页)

然而，在1987年和1992年两次大选中，工党在就业、医疗和教育等三个关

键竞选问题上却赢得了多数选民的支持，因为这类问题对选民非常重要，而保守党则在提醒选民究竟哪个政党能够带来经济繁荣等竞选问题上领先于工党。与具体选举问题相比，政党的形象宣传对选民的影响更加重要，这就是选民们对该党领导实力、执政能力及信任程度等的综合看法。而工党恰恰在这一点上落后于保守党。回顾工党的执政记录，尤其是1979年出现的被反对党刻意渲染的“工业混乱之冬”，以及20世纪80年代党内产生的各种分歧，工党在诸如税收、通货膨胀等经济问题上给选民们留下了“处置不当”的印象，所有这些都加重了选民对工党的不信任感，其影响一直延续到1992年大选时依然存在。在1992~1997年5月的这届议会，工党在涉及所有实质问题的多次民意调查中终于超过了保守党而重新成为最受公众喜欢的政党。但是对大多数选民来说，并非所有竞选问题都是同样突出和同等重要，尤其是对那些目标选民而言。工党的竞选策划者深信选民们对政党驾驭经济之能力的看法是竞选问题的关键。在处理诸如通货膨胀、减少所得税和提高人民生活水平等问题上，工党的目标至少要与保守党看齐，才能成为选民所喜爱的政党。但他们忽视了这样一个调查结果，即保守党在1992年针对提高所得税而发动的狂轰滥炸式的宣传攻势对选民们产生的影响几乎是微乎其微（Heath，1994），因此准备放弃把提高所得税的政策带到下一届大选。针对选民们对保守党自1992年后提出的增加税收政策的反感和当时出现的经济萧条，工党发动了针锋相对的竞选攻势（如“保守党欲增加22项税收”），承诺在新一届议会中只采纳保守党有关节约政府开支的计划，并保证减少所得税率。这些承诺为工党在提高执政能力等许多竞选问题上超过保守党助了一臂之力。

十一、影响选举的短期因素

在大选宣传活动期间或之前所发生的重大事件往往也会改变投票结果。1974年元月发生的矿工大罢工，1979年冬天出现的有关“产业政策的激烈论战”，1982年重新收复福克兰群岛（马尔维纳斯群岛）以及约翰·梅杰出任首相第一年的“蜜月期”（1991）等事件均被媒体大肆报道，从而影响了选民对各政党的看法。

另一个使选民转变对某个政党支持态度的短期因素是当时的经济状况，或者更确切地说，是选民对当前经济运行好坏的看法、选民经济状况的改善及其个人对未来的期望值等综合影响。有关调查显示，自我感觉经济状况有所改善的选民很可能继续投执政党的支持票，以此作为对该党的“回报”；反之，如果他们感觉其经济状况今不如昔，则很可能脱离该执政党。无论是工党还是保守党执政，对选举人的这种情结都是了如指掌，所以经常在预期选举到大选开始这一阶段就竭力营造一种

短期的"经济繁荣"和令选民"感觉良好"的氛围。近年来每逢大选之年，选民的生活水平大都较其他非大选年份要提高得快。选民中认为保守党最能维持经济持续繁荣的看法极大地影响了1983年和1987年两次大选的选举行为。那些自认为在上一届保守党执政任期内得到了经济实惠的选民们很喜欢继续投保守党的票（Sanders & Price，1994）。1992年大选时，许多选民仍然认为，在改善人民生活水平方面，工党只会比保守党做得更糟。持这一观点的选民在数量上起到了举足轻重的作用。就政策投票而言，对工党有利；但就个人腰包投票，则对保守党更为有利。现实的经济状况，选举人对经济状况的看法（其看法可能会受到媒体报道的影响），选举人个人生活水平的变化以及对这些变化的看法，选举人往往将经济的繁荣与否归因于某个执政党以决定取舍，这四方面之间的相互关系是一个错综复杂的问题。1997年保守党的经济增长指数比1992年高出许多，保守党政府可以强调继续降低通货膨胀率和失业率以及利率。然而，经济状况的改善并没有转变选举人的立场，由于保守党增加了税收、欧洲汇率机制谈判的崩溃、办事拖沓的工作作风以及在欧洲问题上的重大分歧等原因，使很多选举人对保守党感到失望。另外，布莱尔也采取了许多措施对工党实行改革，通过民意调查，在执政能力和管理经济等大多数问题上，工党的支持率在当时就超过了保守党。大选结果表明，虽然选民们承认经济状况得到了改善，但并没有因此而称颂保守党。保守党的形象如此消极，即使取得了一时的经济复苏，仍没有拉到足够的选票。这表明经济本身无法决定选民的举动，它要与其他许多综合因素结合一起才能发生作用。

表6.4　选民做出选举决断的时间比例（%）

1964年，1966年，1970年	12
1974年2月	23
1974年10月	22
1979年	28
1983年	22
1987年	21
1992年	24
1997年	27

资料来源：Norris (1998：129).

在20世纪50和60年代，公众的一般看法是竞选运动决定不了选举结果。选举人出于对某个政党的信任投票是长期形成的，因此相对稳定。纯粹由竞选运动所产生的选民支持率的变化实际上已自行抵消。按照旧的观念认为选举行为是选民根据自己对某个政党的认同感所决定的，其认同感会随着时间的推移而逐渐加强，并把它传给下一代：党派观念或多或少是自我长期形成的，进而形成政党制度的连续性。然而，自20世纪70年代以来，在竞选运动之间或竞选过程中，选举结果显得愈来愈变化莫测。那些所谓的稳定因素，特别是选民对某个政党的忠诚度已经削弱，而影响范围扩大的则是那些所谓的短期因素，包括与选举有关的一连串事件，如1982年的福克兰群岛（马尔维纳斯群岛）战争、1987年的削减税收与刺激经济繁荣，以及1992年梅杰接替撒切尔夫人担任首相。与20世纪50、60年代相比，选民中有更多的人变得态度不明朗，因此，各种竞选宣传活动对这部分选民的投票决定就具有潜在的影响力（参见表6.4）。1992年4月，保守党还领先工党7.6个百分点，而仅仅过了几个月，保守党就落后工党20多个百分点，并且在此后八年的大多数时间里一直远远落后于工党。

工党是如何取得如此显著的突然转变？这也许是20世纪任何政党都难以取得的惊人成就。毕竟，工党在1992年大选失利后，许多分析家都强调其主要原因是保守党控制了大部分选区及其他的社会和政治因素。他们大都把选民对保守党的失望与在布莱尔领导下工党的现代化进程向前迈进了一大步相提并论。现代化在工党的选举术语中不仅是指现代化人际交流技术的应用，而且要扩大工党的选民基础，因为在以往多次大选中，工党在年轻人、中产阶级、有私宅者和女性选民中，以及东南部地区的支持率一直比较低。为此，工党不遗余力地争取这些群体（通常称作“英格兰中间力量”）的支持。工党宣称它不再是一个只关注税收和政府支出的政党，在处理工会事务和减少犯罪率等问题上决不会“手软”，鼓励选民放心地投工党的票。到1997年，工党成就卓著，尤其是得到了中产阶级、初次投票的青年和妇女选民的普遍支持。在本届大选中，工党成为成功地吸收各方力量的政党。在党内团结、选民的信任、领袖地位以及执政能力等民意调查问题上，工党均绝对领先于保守党。舆论导向破天荒地偏向工党，尽管其中大部分支持是针对布莱尔个人的。

十二、民意调查

在西方国家，有关选举的民意调查与举行大选有着千丝万缕的关系

（Kavanagh，1995；Moon，1998）。媒体非常关注哪个政党在民意调查中领先并有可能在大选中获胜，随时公开报道民意调查的结果。政党方面也各自进行民意调查，以帮助筹划其竞选活动。像盖洛普、NOP（全国民意测验之缩写）、MORI（公众舆论调查组织）等主要民意调查机构迄今已成立多年，它们将大多数涉及政治的民意调查结果提供给媒体。这些组织的通常做法是，从选民中随机抽取1000人左右进行采访调查，其准确率据说在95%，上下浮动3个百分点。民意调查在预测大选获胜方面一直保持良好的记录，虽然在1970年、1974年2月和1992年三次大选中，相关民意调查的预测也出现过惊人的偏差。1992年大选时，五个主要民意调查机构对两大政党得票率的平均预测数是，工党将领先1.3个百分点，而保守党在投票当天却是以7.6个百分点领先于工党。在1979、1983和1987年三次大选时，这五个机构的最后预测平均误差率不到2个百分点。

人们通常认为，民意调查通过公布预测结果可以影响选举结果，为领先的政党制造声势。自1964年以来，民意调查的次数不断增加，其结果的公布范围更加广泛。现在愈来愈多的选民对民意调查抱有清醒的认识，其潜在的影响力亦日益公开化。但是并没有迹象显示民意调查是在故意虚张声势。在1964年以来的历次大选中，除了1987年，在最终民意调查中领先的政党在投票日当天的得票率往往比预测的结果要差。1997年，工党在竞选运动开始时的民意调查中，民调预测其支持率平均领先于保守党22个百分点，而在投票日当天，这个预测数字就下降了一多半，工党的得票率只领先13个百分点。

然而，有明显的迹象表明，在补缺选举中，选民可以利用本选区民意调查的结果来“惩罚”两大主要政党中的任何一个，而自由党候选人常常利用这个战术性投票获益。毋庸置疑，民意调查的结果往往会影响一些政治家的士气并影响媒体对竞选运动的报道方式。1970年，不少评论家和预测专家认为保守党不大可能赢得大选，原因是工党在各项民意调查中已经遥遥领先。1992年，很少有人预测保守党能在议会中赢得多数，因为所有的民意调查显示，要么工党胜出，要么把工党作为最大的政党留在议会。这些评论未免过于夸大工党出色的竞选活动，对保守党的实力也过于低估，结果则是恰恰相反。

民意调查改变了媒体对选举的报道方式。媒体的焦点越来越关注被美国人称之为“赛马”的竞选方式，即参选政党谁在民意调查中领先，哪个政党将获胜或失败，胜与败的原因何在及其重要意义。与民意调查相关的媒体报道通常是对竞选活动中的这三部分内容进行大量的专题报道。

十三、竞选纲领与选民授权

英国各政党都是纲领性政党。它们以发表竞选纲领和保证履行承诺的形式参与竞选，一旦当选，就要将其竞选纲领及承诺付诸实施。各政党领袖将其在竞选纲领中的承诺视为该党与其选民之间的一项“契约”。总体来说，各执政党在立法方面的确是在实施其竞选纲领中的大部分具体承诺。竞选纲领也可以说是为了说服和拉拢选民而设计的。除了在某些领域提出具体的政策性建议之外，竞选纲领的语调在粉饰一个政党的公众形象上（如“全民党”、“地方党”或“激进党”等）也是很重要的。竞选纲领是一个政党对其制定政策的最终阐述，因而在党内几乎被视为新一届议会的立法草案。每当执政党所采取的政策与其承诺南辕北辙，或是在其竞选纲领中未做任何提示时，反对党就常会呐喊：“你们没有这个授权！”“你们出尔反尔！”

新当选的大臣们总是把赢得选举胜利顺理成章地视为选民对本届政府所要采取的政策赋予了一种授权。这种选民授权的思想多年来早已发生了变化，即便到今天它也没有什么实际意义。从实质上讲，它指的是选民授权当选政府履行其在竞选中的承诺，无论这些承诺是否全都包含在执政党的竞选纲领之中。在一些大选中，某一特殊问题或许牵一发而动全身，而各主要政党对该问题的立场是明显不同的（多数选民对此都一目了然），由此可见，选举结果只能对随后即将制定的相关政策起到一个明显的导向作用。也有人不时提出，政府在研究制定主要大政方针（如涉及宪法问题）时，事先就应该向选民解释清楚。为此，保守党激烈反对自由党于1910~1911年间提出的有关上院改革的建议，有些工党领导人反对希思首相在经过大选或全民公投等民意测验之前就把英国拉入欧共体的做法。1992年保守党在其竞选纲领中宣布了创记录的大幅减税政策，并承诺赢得大选后将再进一步减税，结果当它在1993年和1994年两次提出要增加税收时，信誉一落千丈。

另一个与选民授权有关的观念是，选民可以通过大选向执政党表明他们对其执政大纲更加偏重，而不仅限于其中的某项具体政策。自1945年以来，随着中央政府行为和职权范围的不断扩大，以及为迫使政府采取某项政策而组成的压力集团的不断增多，选民们期待执政党解决的问题也与日俱增，这使各主要政党的竞选纲领愈来愈冗长并显得洋洋洒洒。为了实施竞选纲领中承诺的一系列大小计划，如今的政府都主张选民授权，就像是履行誓言一样，每个政府发言人都声称

其政府对选民的承诺是言必行、行必果的，而不管这些措施是否真的受欢迎。然而，对支持某一政党的选民们而言，根本不可能指望他们理解该党提出的所有主张，更不用说同意执行了。

有关调查显示，那种认为选民所做的投票决定在很大程度上取决于他们对某些具体政策的理解，这种观点是站不住脚的，尤其是以20世纪70年代和80年代的工党为例，选民们在支持其党派的立场与支持其具体政策之间存在着很大差异。选民的决定大都基于许多考虑，除了具体的政策倾向之外，还包括对某个政党传统上的认同感，对该党的执政能力、政绩表现及党首的能力等多方面的看法。指望大多数选民理解执政党的所有具体政策是不现实的，即使是能够理解，要他们完全赞同则更不现实。各政党在竞选中都拿出了一大堆具体政策，选民们在大选中根本无法仅就其中的某项政策投赞成票。

为了在选民中恢复信任，或许是承认选民们对20世纪90年代政治家的表现不满，许多政党最近采取的一项策略就是对选民做出一些具体的承诺。譬如在1997年大选中，托尼・布莱尔曾做出五项具体承诺，包括缩小五至七岁小学生的班级人数、减少病人等候就医时间及不增加个人收入所得税等。1999年威廉・黑格也曾许下诺言，未来的保守党政府将在下一届议会任期内用减少税收作为增加国内生产总值（GDP）的一个补充。

选民授权这一思想还包括哪些内容呢？人们自然会想到，各政党领袖将选民授权当作一个权宜之计。然而，执政党的确是在兑现它在竞选纲领中所表示的绝大多数承诺，只要这些承诺符合宪法。树立明确的履行政策的责任感，有助于首相与其政府成员采取强有力的措施实施新的政策。当新政府上台执政一年左右时，人们往往对执政党在竞选后的成功表现以及对选民授权的履行还记忆犹新，这时候的政府无论是面对公众舆论、压力集团还是反对党，均处于一种鼎盛状态。而违背竞选诺言的政府，尤其是违背了它公开宣称的诺言，就会陷入麻烦的泥淖。这些麻烦不仅来自反对党，而且来自反对党在议会内外的支持者，正如梅杰政府在1992年大选胜利后由于突然提高税收所造成的后果一样。选民授权的最新含义指的是，大多数选民普遍赞成的是某个政党所指定的政策大纲，而不是具体政策，赞成执政党有权实施曾在国人面前公开承诺它所要制定的政策。事实上，选民对各政党竞选纲领中的“雄心壮志”（如充分就业、低通货膨胀率、优质的公共服务以及构建安全社区等）比其具体政策更感兴趣。

十四、结论

现代政治代议制对政党参与竞选以及为公众提供更多的选择机会发挥着重要作用。从另一个不太合乎惯例的意义上来说，政治代议制与选民和政党之间的相互高度信任和认同有关，政府要求公民服从其权威或权力，在很大程度上取决于政府的代表性，亦即政府必须是通过竞选而产生的。

政治代议制和选举制度的许多特点已成为近年来颇有争议的政治问题。一些批评家抱怨当今的选举行为并质疑选举的意义。他们认为现代化公关技术日益助长了政治家包装作秀的风气，如制作昂贵的竞选广告、利用民意调查、拉拢利益集团、聘用政治顾问等。他们断言，采用剪辑候选人的影视片段搞竞选宣传，会使许多有意义的政治辩论的范围大为缩减。为此，政党和媒体经常遭到公众的谴责，这也是一些选民对选举活动逐渐丧失信心的原因（Norris，1998）。由此可见，如今的选举对公共政策所产生的影响力已远不如从前。英国政府在诸如加入欧盟，苏格兰、北爱尔兰和威尔士地方自治等问题上已经失去了决策的主动权，而不得不采用全民公投的手段。

有关选举改革（如采纳比例代表制）虽然已经引入到地方各级选举当中，但是还没有上升到国家议会选举。传统的选举制度一直使赢得简单多数的政党获得多数议席。从1956～1970年二战后的前七次大选中，执政党平均是以47.5%的得票率当选，而在1974～1992年的后七次大选中，这个平均数降至42%。随着主要政党不再局限于两个，目前这种选举制度的预见性较以前更小了，甚至可能会产生更加不成比例的选举结果。1983年，保守党实际得票率比1979年还要少，但是其议席却反而增加了三倍，达到占绝对多数的144席。造成这一结果的部分原因是，传统的选举制度使英国自1979年以来就存在着一个由保守党占据主导地位的选举制度。只要保守党获得略高于40%的选票，就能设法在议会中赢得漂亮的胜仗，因为工党和各中间党派只能瓜分剩余的非保守党议席。

公民投票作为一个反映选民意见的补充渠道而引入英国，然而，关于公民投票的宪法地位却讨论得甚少。最终，由于政府的较多干预，将其当选随意理解为选民对其政策的完全支持，"选民授权"的观念因此而遭受打击。

随着比例代表制选举制度的逐步推行，多党制意识的增强，以及联合政府的形成，都会对政党的政治行为、议会的作用和政府与反对党之间的关系产生影响。这一趋势逐渐削弱了人们对英国政治与社会的传统二分法观念，即以两大政

党和两大社会阶层划分左右政治势力。

必须指出的是，保守党和工党在选民中的两党垄断地位已在逐渐下降，与20世纪50年代和60年代相比，保守党在1974年2月到1997年的七次大选中的得票率平均下降了6.1%，而工党则下降了10.5%。

简括

1. 选举在英国政府的合法化进程和政治交流中起着重要作用。
2. 英国的“先驰得点”即简单多数制的选举制度有其传统的维系基础，即该制度能够产生一个强有力的、稳定的并对选民负责的政府；选民在各政党之间有比较明确的选择，其选举结果也容易被接受和理解。
3. 自20世纪70年代以来，一些传统的选举观点开始动摇。由于第三党成功地赢得较大份额的选票，造成1974年大选产生了一个软弱而动荡的政府。虽然在20世纪80年代仍旧选出了强有力、稳定和负责的一党制政府，但人们对传统选举制度的合法性提出了质疑。它使一个政党即使在少数选民的支持下当选，也能赢得议会的绝大多数议席，进而推行其激进的政策。
4. 要求改革选举制度的压力虽然普遍存在，但是都缺乏力度。不同的利益集团赞成不同的选举制度，每一种选举制度都存在利与弊。工党对改革的态度是典型的摇摆不定，保守党则持反对意见；选民们对此则不感兴趣；但关键是，那些身居要职的时任大臣们普遍缺乏推行选举改革的积极性。
5. 媒体的作用，竞选辩论问题的实质，候选人的个性，以及对竞选活动开支缺少法律限定，这些因素推动了竞选运动走向全国化的增长势头。
6. 自20世纪70年代以来，选民对政党的信赖程度大为减弱，社会阶层不仅在规模上发生了变化，也变得更加细分化，对本阶级政党的认同感也相对削弱。这些趋势动摇了人们对英国政治与社会的二元化观点，即以两大政党和两大社会阶层划分左右政治势力范围。
7. 选民的选举行为更加变幻无常，难以预测。如今人们不得不依据各政党领袖的个人形象、工作作风和公认的领导能力以及在选举期间或临近选举所发生的重要事件来分析选民投票模式的转化。
8. 竞选纲领和选民授权的观念在选举和政府合法化进程中依然起着作用，但由于选举制度的本质以及影响选举人投票之决定因素的复杂性，使人们很难对这两者的重要性做出明确的判断。

9. 这种处于不断变化中的选举格局给下一届大选留下了许多疑问。工党是否能够首次赢得其历史上的第二次连任执政？作为传统执政党地位的保守党如果连续两次大选失败，该党将如何应对？工党政府会不会凭借以选举制度改革为名的政治改革和是否参加欧洲单一货币体系这两个主要问题举行并赢得全民公投？无论工党是否推行选举改革，自由党和工党是否会在大选中再度实行战术性合作？有关选举改革的提案会不会与其第三党的倡议者们再一次遭到轻视？

大事记

1832年　《改革法案》：具有财产证明的中产阶级获得选举权

1867年　《改革法案》：城市技术工人获得选举权

1872年　《无记名投票法案》：消除选举中的腐败现象

1884年　《改革法案》：选举权扩大至乡村农民

1911年　《议会法案》：每届议会任期从最长七年减少至五年

1918年　《人民代表法案》：21周岁以上的男性公民和30周岁以上的女性公民获得选举权

1928年　《人民代表法案》：女性公民的选举年龄下调为年满21周岁

1949年　《人民代表法案》：废除一人多选区投票权（如工商界和大学选区）

1969年　《人民代表法案》：选民年龄限制降到18周岁

1973年　就北爱尔兰边界问题举行公民投票

1975年　就是否保留欧共体成员国举行公民投票

1979年　就向苏格兰、威尔士地方议会移交部分权力举行公民投票

1985年　《人民代表法案》：在境外居住或度假的公民可申请以邮寄方式投票

1997年　工党在竞选纲领中承诺，在下一届议会任期内就选举制度改革举行公民投票

1998年　选举制度改革委员会提出报告，尼尔主席提议将政党竞选活动开支限制在2000万英镑以下

作文/讨论题

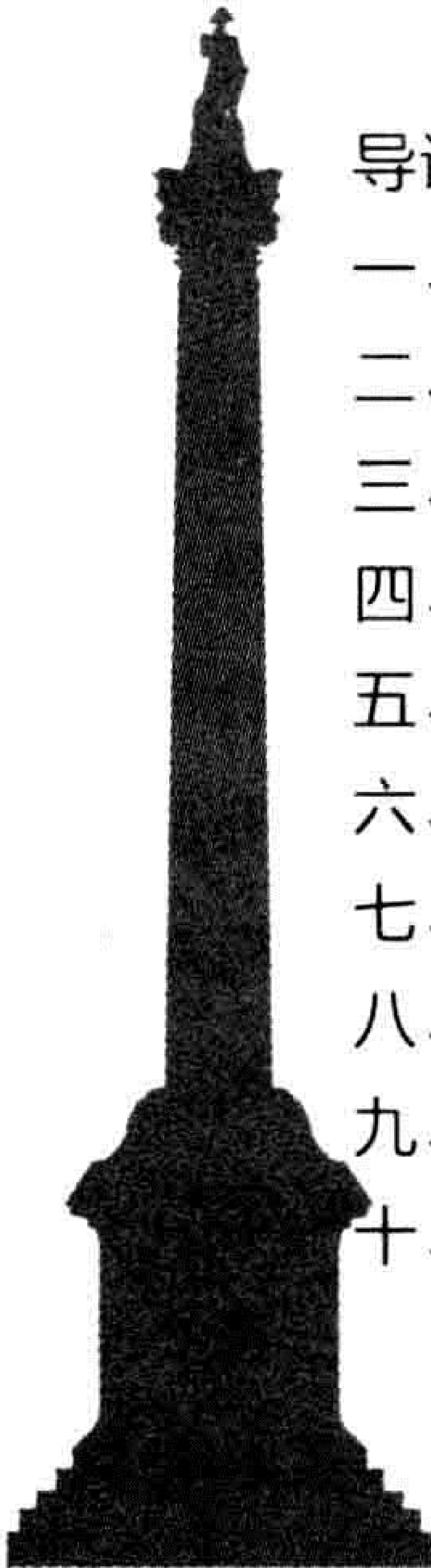
1. 在过去20年里为什么要求选举制度改革的压力增加了？

2. 工党领导人对有人称社会的变革使工党只能永远做一个反对党的说法有何反应？
3. 英国的得票最高者当选的选举制度的民主性体现在哪里？
4. 如果说选举改革的意义是不言而喻的，为什么至今还没有引入改革？
5. 分析几个在竞选活动中支持或反对公开发表民意测验的结果。
6. 你认为社会阶层仍旧是影响英国选举结果的一个决定性因素吗？

研究练习题

1. 全民公投在英国是什么时候举行的，为什么举行，结果如何？举例分析支持和反对就英国是否参加欧洲单一货币而举行全民公投的理由。
2. 下一次大选你打算投票支持哪一个政党？以你自己为例，从政治学者的角度列举影响你选举行为的因素都有哪些。可能的话，与其他愿意参与的人就此题展开讨论。

第七章
政党



导读

一、政党体制

二、保守党

三、保守主义

四、撒切尔主义

五、工党

六、工党与社会主义

七、新工党

八、其他政党

九、选区政党组织

十、组织机构和权力分配

十一、保守党

十二、政党的权力结构

十三、政党的经费

十四、趋同与分歧

十五、左翼与右翼派别

十六、党内团结与组织纪律

十七、还是政党政府吗？

十八、政党体制在变化吗？

十九、结论

↘导 读

英国的政党体制在不断发生着变迁演进，任何政党的生存能力均取决于其能否适应不断变幻的政治风云。英国实行的以最高得票者当选的选举体系有利于两党制的政党制度，当然这并不意味着执政党始终被固定为这两个党派。在20世纪早期，是保守党与自由党处于国家的主导地位。此后，由于工党审时度势，顺应变化，充分利用工人阶层参与选举的投票权、他们对政府态度的转变和期待国家实行改革以及自由党的内部分裂，从而获得了工人阶层的支持，逐步取代了自由党的执政党地位。工党通过调整政策、修改章程及改革机构等措施，对此前连续四次的竞选失利以及英国社会、经济和文化等方面发生的新变化进行了总结分析，结论只有两个：适者存，败者亡。保守党于整个20世纪在竞选上的成功，有力地证明了其适应能力。保守党灵活地应对了由战争、经济萧条、普及公民选举权、建立福利型国家的呼声以及大英日不落帝国的衰退等种种原因造成的变化。这些变化一直延续到20世纪末。

政党的主要选举活动有：选拔政党领袖、动员广大选民参选、为本党的支持者提供其偏好的政策，等等。有鉴于政党在英国社会历史中所扮演的重要角色，考量英国政党制度的内在本质和效力便显得十分重要。英国现行的是哪种政党制度？各党派的源起和历史发展对其现今的体制、组织架构和内部凝聚力等有着怎样的影响？保守党的成功之道是什么？各在野党又面临着哪些问题？英国各政党的权力支撑点在哪里：全体党员、党的选举代表、党的中央机构，抑或是党的领袖？他们是如何保持党内团结和执行党的纪律？什么叫政党政府？

这些便是本章要重点讨论的问题。同时，本章还将涉及一些公众关注的热点问题，如各政党是否确实对政府制定的政策产生影响。本章最后将探讨有关政党支持率的下降和党员人数锐减问题，以及由此带来的政党内部出现了哪些变化，这些变化又如何迫使各政党寻求以其他方式继续发挥它们的传统作用。

如果没有组织有序的政党，几乎很难想象如今的民主政治如何才能开展和实施。各政党大都采取提名候选人参加大选的方式来发挥其在政治选拔中的主要作用；同时他们也动员成千上万的民众参与政治活动，对选民的政治倾向和观点施加影响，以及通过制定和完善党的施政纲领让选民们在大选中选择符合他们政策需求的政府。

英国政府常常被称为议会政府和/或内阁政府，但我们也可称其为政党政

府。在某些方面，现代英国议会和内阁的最主要特征表现为他们与各政党的关系。自1945年开始，政府内阁一直由一个政党的成员组成，而且从那时以来一直是由一个政党在下院占有绝大多数席位，这期间只有38个月是例外。

框图 7.1　关于政党的主要概念

政党	为执掌国家政权并实施自己的政策而组织起来的多元化利益集团。
组织机构特征	有些政党是组织严密、纪律严明，有思想体系，用强烈的使命感维系内部团结，比如：苏联共产党。 有些政党则是组织松散的选举机器，如：美国各政党。 英国政党则是介于以上两种政党模式之间： ● 有相当的凝聚力，纪律严明 ● 有一定思想体系 ● 在党内选举候选人和党的领袖
功能/职责	● 政治选拔 ● 聚合共同利益 ● 发动选民并提供有关信息 ● 为党员参政提供机会 ● 表明政策立场、以选民选择的方式推行自由民主政治
政党体制类型	● 一党制：在一党制下尽管立法机构中有多个政党拥有席位和投票权，但只能有一个政党以绝对多数的实力执政或在联合政府中发挥主导作用。保守党在四次选举中连续获胜（1979~1992年）已引发了人们对于该党是否已在英国占据了主导地位等问题的争论。 ● 两党制：尽管可能有多个政党参政，但其中有两个政党都可以占据主导地位，两者中的任何一个都有能力在选举中赢得压倒多数的选票并组成政府。这是对英国政党体制的一贯描述。 ● 多党制：多个党派同时参政，但没有一个能赢得绝大多数选票；因此要组成联合政府共同执政。

这种多数主义以及其他一些特点使英国成为了政党责任制的政府体制。“政党责任制”一词的含义指的是，经全体选民通过选举产生的一届政府要有足够的能力履行本届政府的职责直至下一届政府大选。通常在一个政府权力相当分散的政治体系中，或者因为不同的政党可能分别掌控执法部门和立法机构（比如美国），或者由于联合政府执政（比如现今西欧大多数国家的状况），要在选民与政府之间建立直接的联系实属不易。而在英国，由于各政党都坚持各自的政策计划或竞选纲领，议员们在分组表决时也都严格遵守本党的纪律，这些实际情况进一步促成了政党责任制意识的形成。

一、政党体制

政党体制的类别通常是依据主要政党的数量来确定的，而主要政党的数量则是由它们各自所占选票及席位的数量加以界定。英国是否应被看作是一个两党制的政党体制的国家取决于以什么标准来衡量。从议会这一层面来讲，既然工党与保守党常常占据着议会90%以上的席位，英国可以说是两党制的政党体制，诸如内阁对下院的主导地位、政府的稳定性、政府和反对党的二元性等特征，都与两党制的政党体制相互关联。但从选民的层面来讲，选民对这两个政党的支持率却相对比较低，而且自二战以后其支持率仍在持续下降。此外，值得注意的是，严格来讲，所谓英国的两党制政党体制“运转正常”这一概念，也只是在近几十年的英国政治发展历史时期才形成的。早在1914年以前，自由党—保守党的领导权地位就曾受到工党及爱尔兰民族主义党派的挑战。20世纪20年代，英国事实上是三党并立的政党体制，当时的工党已逐渐取代自由党而成为第二大党。自1970年起，工党—保守党的主导地位不断遭到在苏格兰和威尔士地区发展壮大起来的民族主义政治势力、英格兰地区的自由党和80年代出现的多党联盟的挑战。因而，两党制这一术语专指1945~1970年这段时期则更为确切（Kavanagh，1994）。

类似情况早在一党制绝对多数政府时期就出现过。1910~1915年，依靠其他党派的支持，自由党在下院中占据了有效的多数席位从而组成了自由党政府。此后，历史上也曾有两段时期由工党组成过少数政府（分别在1924年的10个月时间和1929~1931年），另外在1915~1945年有大约13年时间是由联合政府执政。

尽管任何政党体制都不是一成不变的，但一直以来，英国的政党体制比起其他大多数西欧国家要稳定得多。自1918年以来的每次大选中，选票和席位最多的两个

大党一直是保守党和工党。1918年的大选标志着工党取代了自由党成为英国第二大党并退出了爱尔兰议会，这也是英国政党体制历史上的最后一次重组。自1918年以来，由于受到传统的得票最多者当选的选举体制的影响（对选票零散的在野党非常不利），又因为两大政党的基础稳固和较强的适应能力及善于投机等原因，使任何一个独立的第三政党都无法在选举中取得突破。无论是研究有没有形成新的政党联盟的可能性还是探讨新的联盟有何种形式，我们都必须考虑到这些过去曾一度促使政党体制发生变化的种种因素。从历史角度来看，各政党间原本的力量均衡状态被打破，或者一个新的主要政党的崛起，都与下列因素息息相关：

- 某个主要政党出现分裂（如：1886年《爱尔兰地方自治法》颁布后自由党内部出现分裂，其结果是助推保守党占据上风。1916年自由党内再次分裂，又让工党占据了上风，并导致20位工党议员集体退出爱尔兰议会）。自由党最终于1981年重新改组成为社会民主党。
- 某个重要事件发生（如1880年爱尔兰要求实行地方自治，爱尔兰民族主义党势力的壮大，自1974年起出现的苏格兰民族主义政治势力等）。正如本书第六章中所提及的，比例选举制的进一步扩大也会引发政党体制产生变化。比例代表制的实施可以逐渐平息那些认为投票支持小党纯粹是“白费工夫”的争论。
- 选民结构发生变化（如1918年工人阶级获得了选举权，促成了工党的崛起）。

令人惊讶的是，在许多英国选民看来，两党制的政党体制似乎一直是那么“顺其自然”。在第六章中，我们从分析政府架构特征的角度解释了英国议会由两大政党主导的原因，即最高票者当选的选举制，但这种选举制要符合这样的前提条件才能产生影响：该选举制对那些其支持者分散于多个选区的政党较为不利，并可能导致选民不愿将自己的投票“浪费”在这些政党身上。然而，值得注意的是，这种简单多数的选举制并没有压制住爱尔兰民族主义党，他们在爱尔兰地区集聚了大量选票。第二种可能的解释是社会阶层的变化；第三种可能性当然可以排除，即工人阶级经常会支持保守党。其他社会差异，如语言、种族或宗教信仰等，由于在20世纪中都已相对减小，或许也都降低了产生第三大党的可能性。

二、保守党

进入20世纪以来，保守党在大选中在任何地区历来都是最为成功的右翼政

党。即使没有农民或农业地区的支持投票，或是没有借助宗教信仰或民族主义势力，它也能发展壮大，而上面这些因素则是其他国家或地区的右翼政党获取竞选成功的必要条件。1886年《爱尔兰民族自治法》颁布后自由党分裂，保守党从此便在选举中占据了主导地位。自那以后的114年间，保守党大都处于执政地位，或单独执政或与其他政党联合执政，历时77年。不管是同其他政党联合还是后者内部分裂，保守党都能从两者中获益，但是这种成功也应归因于保守党运用政治技巧和投机的本领。因此，在20世纪以工人阶级占据大多数选民的情况下，保守党在多次大选中总是获胜（Seldon & Ball，1994）。

三、保守主义

连贯地、清晰地概括和凝练保守党的思想体系或基本原则是很难的（Norton & Aughey，1981）。要想赢得并保持执政党的地位，的确需要有相当的灵活性并善于抓住时机。保守党深谙其中的重要性，他们需要吸引大量的选民投赞成票，就必须避免保守党成为只是为一小部分选民代言的政党，或者叫反动党。迪斯雷利（B. Disraeli，英国著名政治家、小说家，曾任保守党领袖，第31任、41任英国首相。——译者注）曾声称托利党“要么就做一个国家党，要么就什么都不是”，他的这句名言受到许多他的继任者的响应。在20世纪，保守党的支持者已从中产阶级扩展到相当一部分的工人阶级群体，保守党已然接受了过去它曾坚决反对的许多情况，比如上院权力不断被削弱、爱尔兰地方自治、争取女性选举权、扩大国有化、高福利国家、提高公共开支和增加税收、大英帝国地位的衰退，等等。对于这样一个在选举中屡屡获胜的政党而言，它的成功远大于损失。

20世纪的保守主义主要有两大流派。一派是“新自由主义”，主张维护有限政府、低税收、个人主义、自力更生及自由企业等传统价值观。他们认为国家的确应当发挥它的作用，但其作用在很大程度上主要限于一些“基本的”行政服务职能，像维护法律与秩序、防御外侵和稳定物价等。玛格丽特·撒切尔以及已故的基思·约瑟夫爵士和伊诺克·鲍威尔爵士等政治家都曾是这些主张的积极倡导者，并产生了极大的政治影响力。在约翰·梅杰的内阁中也不乏持有新自由主义观念的人，包括那些右翼党派的部长们，像彼得·利利和迈克尔·波蒂洛等右翼大臣，以及形形色色的支持自由市场观点的智囊人物，他们都主张大幅降低所得税、减少政府开支、鼓励发挥市场调节作用。

框图7.2 思想体系和保守党

保守党信奉什么思想体系或基本原则很难简单地加以概括。争取在大选中获胜，以及为此所需要的审时度势和机动灵活一直是保守党的指导原则。

保守主义与以下两个特点有传统关联：

- 实用主义而非教条主义
- 渐进的改革而非大刀阔斧的变革

尽管保守党奉行一些公认的核心价值观，但其内部仍有两大派别共存，这两个派别可依据他们对制定经济和社会政策的不同态度加以区分，故保守党采取和奉行哪一种方针政策取决于在当时哪一派占上风。

	态度与拥护者	经济立场	社会特征	共同立场
新自由主义派	*比较教条* 撒切尔夫人 迈克尔·波蒂洛 约翰雷·德沃德 威廉·黑格	自由主义 有限政府 自由企业 低税收 低政府开支 稳健货币 坚挺英镑	权力主义 个人主义 自立 个人负责制 尊重权威 接受不平等	**欧洲怀疑论** **法律与秩序**
一个国家派	*实用主义* 肯尼斯·克拉克 道格拉斯·赫德 迈克尔·赫塞尔廷	赞成国家干预市场调节出现的问题	家长制——有幸当选者有义务为实现社会各阶层的最大利益而执政 承认社会剥夺与失业和犯罪之间存在关联 个人与社会共同分担责任和义务	**强硬国防政策** **爱国主义**

另外一派就是“托利派”，他们赞成政府发挥建设性的干预作用。这一派主张在市场调节、纠正市场失灵现象以及增加福利供给和其他公共服务等方面应当

赋予政府更多家长式的和实用的管理权限，因为仅靠市场本身是无法解决全部问题的。保守党在1945年的大选中遭受重挫后，许多保守派承认政府在提高全民就业率和福利等方面应当发挥更加积极的作用，且不仅仅是因为这一点对于保守党要在工人阶级居多数的选民中赢得选票是至关重要的。到1951年大选时，保守党重新夺得了执政地位，随即接手处理了一大堆前工党政府遗留下来的问题——扩大国有制、建立国民医疗保健制度、维持社会福利及提高全民就业率等。自二战之后，一直到撒切尔夫人执政，历届保守党领袖都赞同这一观点并将其视为行之有效的选举策略。现今，倡导托利派观点的著名人士包括肯尼斯·克拉克、 克里斯·帕顿、 约翰·梅杰和迈克尔·赫塞尔廷以及托利党改革派成员。

然而，撒切尔夫人最终背离了这一传统观点转而信奉了另一套不同的价值观和政策取向。她和她的拥护者认为到1979年时党内集体主义思想已经走得太远，由于战后历届政府（包括保守党和工党）一直致力于奉行社会民主化政策，因此损害了自助、自立和节俭等传统品质。

四、撒切尔主义

"撒切尔主义"一词通常是与另外一些术语交替使用的，这些术语包括：

（1）"货币主义"，即认为如果货币供应量的增加超过了商品生产的增长率，将会导致通货膨胀，即出现过多货币追逐过少商品的状况。

（2）"新右翼"，包括自由意志主义者，倡导自由经济市场和权力主义，主张社会当权者和国家应发挥强大作用；撒切尔主义就是这两者的融合。

（3）"撒切尔作风"，与撒切尔夫人的讲话直白、"没有废话"相关，甚至包括她在与其内阁同僚、反对派对手、压力集团、工会、前苏联政府以及欧盟领导等人打交道时所表现出的强硬态度。撒切尔夫人声称自己是一个"信仰坚定"、绝非"人云亦云"的政治家，她对折衷和妥协毫无兴趣，只要她认为是"正确"的事情就一定会坚持去做。

（4）"撒切尔价值观"。她的价值观和信条包括以下方面：

- 货币学派。这一观念或许与她出身于一个商店老板的家庭背景有关，她对政府的借贷政策、公共开支赤字以及通货膨胀等极为不满。
- 自由市场。她认为自由市场与生俱来就比政府的计划调控更为高效，而且从道义上讲自由市场也具有优势，因为它赋予人们自主选择的机会。这一观点在国有产业的私有化、减少政府对企业发放补贴、政府廉租房的销售、政府与行业关系的变化，包括废除那些只雇佣工会会员的"封闭式工

厂”的企业和禁止人为操控收入、价格以及股息等多项政策中均有所反映。

- 减少政府对经济的干预，尤其是政府不能既花纳税人的钱、收纳税人的税又给纳税人供应商品。政府干预得越多，企业的活动空间就越小。
- 降低所得税的边际税率，由直接税收改为间接税收，低税收有利于刺激纳税人的工作动机和促进自由竞争。
- 削减公共开支，降低公共开支在国内生产总值（GDP）中的比例 。撒切尔夫人对公营企业极为不满，只有像军队和警察等她认为是最基本的公共机构除外。在她看来，多数公营企业自身缺少竞争力，没有破产的威胁，仰仗“纳税人的钱”高枕无忧，因此效率低下。
- 反对平均主义。早在担任首相之前，她曾出版过一本名为《让我们的后代成为世界巨人》的演讲集，其中频频提到，对社会再分配政策和公平原则的追求遏制了人们发挥潜能，挫伤了其努力工作的积极性。自由的内涵就在于它允许有差异，允许有不平等。
- 扭转英国经济颓势。撒切尔夫人认为她的众多前辈与其说愿意对英国的经济衰退承担责任，不如采取必要的强硬措施来扭转衰退。

撒切尔夫人还具有被她的一位已故朋友雪莉·莱特文称之为“活力迸发的精神美德”，包括有壮大国防力量的责任感，维护法律与秩序的坚定立场（这反映在她支持使用死刑、大幅度增加警察人员、提高警察工资和扩充警察装备等方面），以及坚定而自信的外交政策。她的这种敢作敢为的魄力通常表现在她与欧共体进行的多次谈判中，尤其是在商讨诸如英国应缴纳会费的额度、有关欧洲进一步一体化的提案和赋予欧盟或欧洲议会发挥更大权力等提议的时候。与欧共体相比，撒切尔夫人更愿意向里根领导下的美国看齐，她是一个奉行英国议会至上的民族主义者，而非欧洲共同体的拥戴者。

1999年4月，长期以来被视为是撒切尔夫人最主要支持者的保守党副主席彼得·利利试图在党内标新立异，他的这一举动部分原因是受到了一次民意调查结果的影响。该民意调查显示，公众不信任保守党在公众健康和教育等核心公共服务事业方面的运作能力；许多选民怀疑保守党有意将这些公共服务机构实行私有化。利利声称对公共服务机构进行私有化是保守党明令禁止的，他竭力向选民保证只要政府掌握在保守党手中，这些机构就会安然无恙。媒体将他的言论以“撒切尔主义的完结”为标题进行大肆宣传，许多保守党议员和激进分子纷纷向他表示抗议。利利旋即重新返回到后座议员的位置。

直到2000年，保守党仍在很大程度上保持着撒切尔夫人所赞成的价值观、政策方针以及人员状况（参见框图7.2）。与约翰·梅杰在位时的保守党相比，威廉·黑格领导下的保守党更加怀疑欧洲一体化，并在执政中期拒绝成为欧洲单一货币体系的成员国。黑格的前座议员中并不包括迈克尔·赫塞尔廷、肯尼斯·克拉克、克里斯·帕顿，或是斯蒂芬·多瑞尔等人，以上各位都是撒切尔夫人修正其思想和观点的智囊人物。

一段时期，黑格令保守党的支持者们感到颇为满意，但他却做了一个颇有争议的承诺，即保证在保守党执政期间降低税收总额在国内生产总值中的比例。在如何处理寻求庇护者、业主要求享有为自身安全和房屋财产防盗的权利、反对废止1967年性犯罪法案第28条（涉及同性恋问题。——译者注）以及欧洲问题等方面，黑格均采取了强硬的右翼立场。一些保守党议员，如皮特·坦布尔·莫里斯和肖恩·伍德沃德，指责保守党的政策立场过于右倾，以至于他们穿过议会大厅的地板坐到工党一边。据一项对议会2000年中期选举的民意测验，处于反对党地位的保守党远远落后于工党政府，这个民调结果可谓是创记录的。这是撒切尔主义的唯一污点。

五、工党

迈向创立工党的首要步骤是1900年成立工人代表权委员会，1906年改称工党。在1914年之前，大多数的工党议员所关注的问题涉及面很窄，诸如工会的集体谈判权、八小时工作日以及失业人员的救济等。工党在创建之初，并未将推进社会主义理想作为首要政治目标，而更多的是从实际考虑如何找到一条提高工人阶级整体利益的最佳途径。

1918年，工党制定并采用了一个新的政治纲领，即《工党与新社会秩序》。新纲领号召对国家主要产业实行公有化，推行全面就业，制定一套旨在将社会财富重新分配给工人阶级的财经政策。自由党在1916年严重分裂后，工党乘机壮大，成为议会中的第二大党并成为正式的反对党。尽管随着选举权利的不断扩大，先是扩大到了所有成年男性（于1918年），而后又扩大到女性（分别于1918年和1924年），使得选民中工人阶级占据了压倒多数，但工党在接下来的20年里仅有两次组成过少数政府（分别是1924年和1929~1930年）。1940年工党加入了二战时期的联合政府执政，并于1945年组建了工党历史上第一个多数政府。从1951年起的45年间（1951~1996年），工党执政的时间只有11年。

工党的崛起与诸多政治和社会大变动紧密相关。其中一个主要原因在于人们

的观念逐渐改变，一个广为接受的观念是人们的社会和经济地位应当是平等的，而且应当给予穷人较好的生活条件。另一个观念是政府应当更加积极作为的观念，即信奉政府可以通过调节或取代自由市场，或是采取提高社会福利等干预措施来促进社会和经济目标的实现。诸如对主要产业实行公有化和计划经济等观念，尽管早在1918年已不是什么新鲜观点，但工党却充分利用了这些观念并大力推广。工党是唯一全心全意倡导政府应在社会经济活动中发挥更大作用的政党。工党的崛起也为出身卑微的人迈入政坛提供了机会。1918年后，随着一些仅受过少许正规教育、来自工人阶层的工党成员当选为国会议员，下院议员们的社会成分也就变得不再那么单一了（参见第五章）。

框图7.3　工党及其思想体系

工党一贯被认为比保守党更为教条。工党本身是通过与工会、社会主义团体、费边社团以及与“合作运动”等组织的合作才得以形成。长期影响工党思想体系的四大观点，分别是：

- 集体主义与合作原则
- 平等主义
- 捍卫工人阶级、少数民族及社会弱势群体的利益
- 赞成由国家保障国民健康、住房、教育及福利
- 赞成通过税收政策重新分配财富
- 赞成国有化；使主要产业国有化已成为工党的一项主要政策

在工党内部，似有一种循环模式：党内中右翼占主导地位时上台执政；左翼占据主导权时往往失去执政权力，长期处于反对党地位直到右翼重新夺回党的政策制定权。

左翼	右翼
● 国有化——社会主义的试金石	● 对国有化持矛盾或消极态度
● 反对择校学习	● 由父母决定是否去读文法学校
● 结果平等	● 机会均等
● 反对核武器	● 接受核武器
● 对北约和美国冷漠	● 支持北约和美国
● 态度倾向于教条主义	● 态度倾向于实用主义
● 提倡者：托尼·本 肯·利文思顿	● 提倡者：托尼·布莱尔 戈登·布朗
● 传统派——旧工党	● 现代派，第三路线——新工党

六、工党与社会主义

一直以来，工党对社会主义这一概念给出的定义含糊不清。作为一个汇集了多方利益和价值观念的政治联盟，工党对于这一概念有不同的解释。在此分析一下自1918年以来工党所形成的四大流派，这对了解工党不无裨益。

1. 工会利益派。工会一直都倾向于政府对经济实行计划和调控，但是排斥就工资问题进行谈判。他们虽然夸夸其谈地声称支持社会财富重新分配，但在实际中对争取收入平等却始终不冷不热；强大的工会组织对不同行业存在的工资差异一直在小心翼翼地维护。工会一贯致力于选举一个工党政府，因为他们认为工会能够影响工党政府推行宏观调控的经济政策，而且在与雇主面对面的劳资谈判中可以提高工会自身的地位。

2. 费边主义派，即对公有制和社会改革应采取循序渐进的方式。成立于19世纪晚期的费边社，其创始人大都是极其现实的实用主义者，只有韦伯夫妇、乔治·萧伯纳等其他成员是社会主义者，这是因为他们认为，如果让政府对经济活动实施管理和调控远比没有调控的资本主义更为有效。他们认为政府应当是中立者而非剥削者。此外，他们也否认马克思关于阶级矛盾不可调和及革命不可避免的观点。

3. 社会主义派。最初持这一观点的代表是独立工党，现如今则是工党的左翼。这一派的观点现在已经由对资本主义的渐进转变转向了如何建立一个无阶级的平等主义社会。

4. 马克思主义派。依据对阶级状况的分析，马克思主义派强调经济结构是政治活动的决定因素，并敌视资本主义（Miliband，1961；Coates，1975），其反对通过议会手段达到一个阶级专政的呼声在工党内部一直没有多少人回应。就在最近，一些左翼工党成员，尤其是与托洛茨基主义好战派有关联的党员，赞成采取“直接行动”，反对单纯依靠议会手段实行改革。

至20世纪末，以上各流派相继进入了衰退期。全球共产主义阵营的衰落也影响了工党的发展，工党对国有化和中央经济宏观调控效力的信心相应减少。就像西欧各国的工党一样，布莱尔时期的工党实际上已变为了一个社会民主党。有鉴于此，工党支持宪法改革，提倡环境保护，维护少数人权利，赞成欧盟协议的“社会条款”，支持公营和私立机构建立合作伙伴关系，推行一套以稳定经济、减少所得税、将通货膨胀率控制在2.5%以下等为目标的经济政策。

七、新工党

现在，很难给工党或托尼·布莱尔所称的“新工党”贴上从前惯用的左翼或右翼的标签。布莱尔自称他赞成任何行之有效的政策，包括撒切尔夫人和梅杰在任时实施的政策。他个人的贡献在于：重新修订了党章第四条。修改后的新条款承认商业、企业和市场的重要作用；认可英国是一个以中产阶级占大部分人口的社会，纳税人要求他们所付出的税收与社会提供的公共服务应物有所值；优先考虑对经济进行审慎的管理，保持较低的通货膨胀率，使经济稳定发展。这个一揽子计划中的多项政策是出于为工党执政的考虑，亦即工党想要在大选中获胜，就必须表现出发展经济的能力并赢得企业的信任。布莱尔称此举为“第三路线”（Giddens，2000），因为它是集中了左翼和右翼所提出计划的优点之后形成的一个新的综合性计划。

1994年7月布莱尔成为工党领袖，在此之前他就断定西欧国家的中左派政党已陷入了困境，诸如民众抵制缴纳更多税费、要求公共服务提高效力和更多选择性、不认同国有企业、很少同情由公营企事业工会组织的罢工等。布莱尔在1995年的一次演讲中，表明了他对实施新的福利政策的态度。他指出，新的福利政策不是理所应有的权利，而是“权利要与责任和义务相匹配”。他认为，20世纪末的政治必须摆脱长期以来社会主义与资本主义之间以及左翼与右翼之间的你争我斗。工党必须顺应普通民众的要求与期望，争取中间力量，从而掌握政治核心权力。促使新工党的崛起并推动其与保守党的政策相融合的主要原因如下：

- 人口结构的变化。长期以来工党的核心选民分布于制造业，像工人阶层、公租房阶层以及工会会员等，但是现在这些背景的选民人数却在不断减少。随着工业化的衰退和新的工种形式的出现使产业工人和工会成员的数量锐减，这使中左翼政党面临诸多新问题。英国现今的社会正趋向于更为中产阶级化，这一趋势反映了个体经营者、私有住房业主和股份持有者、高学历和高技能的劳动者在不断增多。现今英国社会阶层已不再是绝大部分人处于底层的金字塔形架构，而更接近于菱形，即大部分人处于中间层次。布莱尔及其助手认为，工党要想成为一个赢得大选的执政党，就必须将自己定位于争取中间层。
- 社会舆论的变化。工党对保守党在1980年代所抓的主要问题做了专门的调查研究，这些问题包括公众对竞选主题的选择、所有制形式、如何繁荣

经济及提高教育水准等看法。1992年，工党在大选失败后党内的现代改革派面临重重挑战。随后所作的深入研究结果显示，东南地区过去一向支持工党的老选民以及保守党的“温和派”都认为，工党尽管对“失败者”和“穷人”比较好，但在工党内部还是压抑了一些具有远大抱负和想要有所作为的人。而撒切尔夫人则是依据像布莱尔的咨询顾问菲利普·古尔德一类新人的出谋划策改变了英国；工党必须效仿之。该研究报告提出了一套在很大程度上接近保守党的社会和经济发展政策。工党正努力成为一个更加务实、注重民意而非偏执于领导权的政党（Hay，1999）。

- 环境的变化。随着时间的推移，工党要坚持它在1983年确定的关于推翻保守党的许多政策承诺已变得愈来愈不现实。保守党所采取的改革工会、降低所得税、扩大廉租房销售等政策已深得选民的欢迎。英国因欧共体问题的缠绕，曾多次考虑要退出欧共体，对已经私有化了的公用事业又重新实行公有化或公有制，以及对原有持股人的补偿，已成为公共财政的一大支出，为此而不得不缩减其他一些更受民众欢迎的项目经费。
- 全球化和国与国之间的相互依存。在1980年代早期，法国密特朗政府的执政经历表明，仅仅在一个国家实施社会主义或凯恩斯主义的经济政策已不再有可能性。西方各国政府实施的商业友好型的经济政策正在趋向雷同，如低税收、低借贷及灵活的劳动市场。受国际市场影响，工党实施的经济政策当然也没有什么创新可言。往届工党政府都曾遭受过国际金融方面的麻烦，比如1931年的经济危机，1949年和1967年的两次英镑被迫贬值，1976年屈从于国际货币基金组织的干预。现如今，工党政府又面临着开放金融市场和资本流动性所造成的更多约束。
- 左翼政党的变动。1980年代晚期，东欧共产主义阵营的崩溃和前苏联的解体，以及人们对国家处理重大问题的信任度下降，所有这些都影响到世界各国的中左翼政党。澳大利亚和许多西欧国家的左翼政党已经对公有化及政府对经济的干预感到厌恶，竭力提高各种社会福利。由于保守党实施的一系列紧缩政策，到80年代末，许多像工会、地方政府以及国有企业等集体性机构纷纷衰落。与西欧的许多左翼政党一样，工党将关注的重点转向许多非经济领域的政策，埋头于环境保护、女性权利、福利改革、宪政改革及与欧盟协议的社会章节合作等方面的政策。
- 宪政改革。在1990年代中期，工党采纳了一些被视为是自由党过去曾经

制定的政策，这在很大程度上是针对保守党长时期执政而做出的反应。为加强中左派的力量，他们采取了诸如向苏格兰和威尔士下放权力、在非西敏斯特选区实行代表比例制以及削减上院世袭议员席位等措施。自1979年后，两党制的政党体制已不再具有竞争力，人们也不再关注如何通过宪政改革来保持两党制的体制下政府与反对党之间的平衡。

- 新的竞选技巧。包括广泛利用公共关系和焦点小组（选自社会各阶层，讨论某专项问题，所得信息常为某政党所用。——译者注）、强调政党领袖的作用、简化竞选信息、集中控制党内信息。自然而然地，对政党领袖的宣传和对竞选信息的统一发布当然会有利于党内的集中领导。工党从克林顿成功角逐1992年美国总统大选所采取的竞选技巧中也吸取了不少经验。而在此之前，竞选运动中的主动权大都由保守党掌握。

框图7.4 老工党与新工党

老工党	新工党
对宪政改革毫无兴趣	重视宪政变革
贬低现代公共关系和通讯技术的重要性	善于运用现代通讯技术
依靠党内积极分子助选	
对美国公共政策的发展模式不感兴趣	赞同美国社会政策的发展模式
制定的政策旨在争取获得工人阶级和工会组织的“核心选票”	争取获得除核心选票之外的“中部英格兰地区”及摇摆不定的选民支持
由工党全国大会及其积极分子确定政策并坚持领导责任制	由领导决定政策并需要灵活的自主权
敌视非工党媒体	善于赢得媒体支持，尤其是《太阳报》
强调平等享有社会成果、高累进利率税收、要求政府对商业和自由市场进行调控	强调机会均等和公平享有社会成果而非平均主义，保持低税率以刺激生产，鼓励商业和市场创造财富

八、其他政党

从1918年的大选之后，自由党（现已更名为自由民主党）便一直是联合王国

的第三大政党，这表明“英国两党制的政党体制”这一概念的时间界定是十分准确的（Bogdanor，1983）。在此之前，自由党一直是英国的两大执政党之一，而且在1916年时还处于执政地位，但就在同一年，自由党分裂为两派，一派是首相阿斯奎斯的支持者，另一派则支持继任首相的劳埃德·乔治。从此自由党逐渐丧失了原有的大批工人阶层选民。但从1960年代开始，该党在若干次补选中获胜，其支持选票的数量一度上升到占选举总票数的五分之一。尽管如此，自由党也只是在1997年才在议会中占有比较多的席位（46席）。

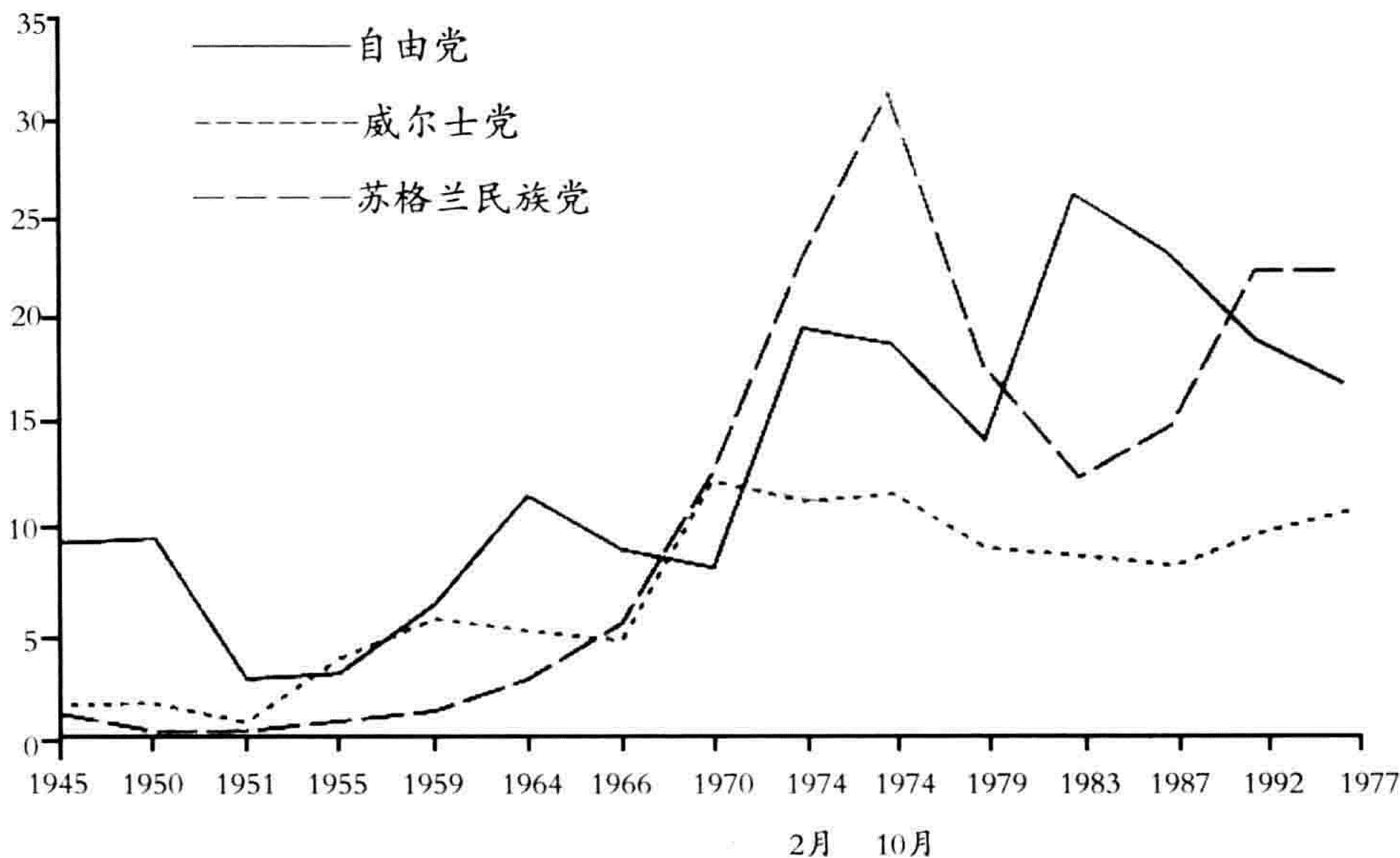


图7.1　1945～1997年自由党、苏格兰民族党和威尔士党的选票数量（%）

1981年，社会民主党成立，这使战后的英国两党制面临最强大的挑战。一些工党右翼议员对党内日趋左倾的政策方针及对待宪政改革的态度极度失望（尤其是对赋予工会更大权力选举党首的政策感到失望），于是组建了新的政党。社会民主党普遍赞同自由党的诸多政策，包括英国在欧盟的成员国地位、比例代表制、产业共同所有制、收入政策以及宪政改革等。在1983年的大选中，这两个政党联手获得了超过25%的选票，几乎超过工党的得票数，在1987年的大选中两党联合的票数也只是稍逊于工党。尽管如此，在英国现有的选举体制下，社会民主党在前述两次大选中注定只能占有少数议席。1987年大选后，社会民主党和自由党的领导人物迫切希望两党彻底合并，最终在1988年两党实现了合并，并将合并后的新党命名为自由民主党。

直到1992年，自由民主党对工党和保守党一直采取不偏不倚的态度。每逢大选，当有人提出这样一个问题：如果出现两大政党实力相当导致议会出现僵局，自由民主党会支持谁，他们往往非常尴尬。1992年5月，帕迪·阿什顿在查德发表的一次有关该党战略的演说中，提出自由民主党将不再与两大政党保持同等距离的关系，今后自由民主党应与所有其他政党合作，以“广开思路，为保守党提供一个非社会主义政策的选择”。在1994年后，当布莱尔的政策让工党更接近中间道路时，这使得自由民主党感到自己的政策要独树一帜十分困难，许多自由民主党一贯坚持的政策现已被布莱尔套用，于是两党间的合作不断增多。1997年大选前，一个由工党和自由民主党联合组成的宪政改革委员会推出了一项宪法改革方案，两党承诺要在新一届议会中努力使该方案得以通过。此外，两党在对待苏格兰议会一事上也是密切合作，力挺政府下放权力。此后，布莱尔和阿什顿定期会晤，就如何在即将到来的大选中合作，甚至两党组成联合政府，以及自由民主党在工党内阁中占据多少职位等进行商谈。尽管后来由于工党以绝对优势赢得大选致使前面的会谈结果自动失效，但布莱尔仍邀请自由民主党参加联合内阁委员会，参与商讨修宪事务和其他政策问题。

过去，自由党曾在补选中取得过突破，并且在大选中也获得过相当多的选票。1997年该党又获得了一项新的突破，即在其选票份额有所下降的情况下，仍然占据了46个议席。颇具讽刺意味的是，原本在战后历届议会中应当算作是具有决定性作用的46个席位，这次却因工党占有了179个居绝大多数席位而变得无足轻重。如今自由民主党正处于进退两难的境地，如何才能做到既与工党政府密切合作又保持本党的独立特性呢？如果他们与工党关系过密，保守党肯定会抱怨自由民主党的选票是只投给工党的，但鉴于工党的政策在很大的范围内比保守党的政策更接近自由民主党的观点，他们又很难对这两个大党保持一碗水端平，与工党的长远合作或许将取决于工党是否会就在大选中实行比例代表制而举行全民公决。

20世纪70年代，苏格兰民族党初露锋芒，成为苏格兰地区的一大参选势力，但在接下来的时间里它却连连失利。1997年，该党获得了五分之一的选票并得到72个苏格兰议员席位中的六个。在威尔士，威尔士党亦称民族主义党，其发展势头较为缓慢。该党于1992年赢得10%的选票并在36个威尔士议席中占有四席。民族主义党派主张各自的民族应当拥有更多的自治权，这种倾向引领苏格兰走向独立。在1999年的苏格兰和威尔士地方立法机构的选举中，民族主义党派表现得尤

为抢眼，一举成为这两个地区的主要反对党。

曾一度为北爱尔兰执政党并主要由新教徒组成的北爱尔兰统一党，自1974年起便分裂为多个相互竞争的地方党派。在1997年中，北爱尔兰的几个地方政党一共获得了18个北爱尔兰议员席位中的13个席位，另外五个席位分别被主要由天主教徒组成的社会民主工党占了三个，新芬党（即爱尔兰共和军的政治臂膀）占了两个。

此外，还有一些势力较小并较为激进的政党，他们所赢得的选票与他们争得的席位相比微乎其微。在1989年的欧洲议会选举中，支持以环境保护为宗旨的绿党，其支持率一下子飙升到15%，这是由于它得到了众多对欧盟感到失望的选民支持的结果。但在1992年的选举中，绿党的得票率回落，只占到1%。

在过去的七次大选中（1974~1997年），所有"第三政党"的得票总和（包括自由民主党在内）从占选票总数的五分之一到三分之一不等，所获得的议员席位平均为43个，亦即占总席位8%。这期间1997年所获得的议员席位达到了75个，成为自1923年以来最多的一次。相比之下，在1950~1970年的历届大选中，第三党的得票数平均只有10%，所得议席也仅有10个。这个数字貌似很小，但在1974~1979年以及1992年以后，可谓是举足轻重的，因为在此期间保守党政府，尤其是约翰·梅杰政府的许多政策遭到严重抵制而极力寻求在议会形成多数派。然而"第三势力"党派由于其结构成员复杂且缺乏稳固的基础，他们对改变英国政局的可能性微乎其微。与1945年甚至1918年之后的大多数其他西欧国家的情况相比，保守党和工党能够长期占据议会主导地位，其连续性的确令人刮目相看。1974年大选时苏格兰各民族党派的联合行动和1983年大选期间的第三政党联盟均显示要突破两党主宰议会的格局，但最终都相继遭到挫败。究其原因，很大程度上归因于英国的选举体制。但是随着比例代表制的扩大，小党也可以大有作为。以1997年的欧洲议会选举为例：在总共84个席位中绿党获得两个，联合王国独立党获得了三席。

九、选区政党组织

各地方选区政党组织的主要任务有：组织参加竞选、提名候选人、筹集选举资金以及宣传政党的方针政策。许多选区的积极分子对本地区的政治事务和选举活动可能更有兴趣，而不大关注下一届大选将发生什么情况。地方选区各政党组织的首要职责是选举议会候选人，尤其是推举候选人去角逐那些比较有把握获胜的议席。英国主要政党对其候选人的选拔通常是依据本党制定的、针对全国各选区的指导方针，并要上报经党的总部批准，虽然工党领导层拥有在补选中指定候

选人的权力，但各选区提名的候选人很少被上级否决。

表7.1 工党与保守党党员及其选民的社会特征（%）

	工党党员	工党选民	保守党党员	保守党选民
	1989年	1992年	1992年	1992年
性别				
男	61	48	51	45
女	39	52	49	55
年龄				
25及以下	5	11	1	9
26~35	17	21	4	20
36~45	26	18	11	18
46~55	17	15	17	18
56~65	16	16	24	14
66及以上	19	18	43	21
社会阶层				
工薪阶层	49	16	55	38
普通非手工劳动者	16	21	17	24
小资产者	4	3	14	12
领班及技术人员	5	6	6	5
工人阶层	26	54	8	22
房产占有权状况				
自有住房	75	58	91	86
政府廉租房	18	34	3	7
其他租住形式	6	8	5	7
家庭年收入（英镑）				
低于10000	38	49	26	25
10000~15000	18	18	19	14
15000~20000	15	13	15	16
20000及以上	30	19	42	44

资料来源：P.赛德，P.怀特利：《工党与保守党党员之比较》，《政治回顾》1995年第4/3期。

如何吸纳新党员和维持党员队伍规模是各主要政党所面临的问题。与1950年代相比，如今的工党和保守党在党员人数上均有相当数量的减少。这种党员人数下滑的状况同样也出现在其他西欧国家的许多政党当中。由此一些观察家开始质疑大规模的群众性政党时代是否已经完结，而与此形成对比的是，许多志愿团体的成员人数却在增加。以工党的情况为例，基层党员均隶属于地方选区，也可以隶属于某一工会。2000年工党的个人成员人数大约为35万人，大约每一个选区平均有500名左右党员，每个选区平均有90名“党内积极分子”（Seyd & Whiteley，1992）。据估计，保守党的党员人数与工党大致持平。在一些自由党势力较大的地方，其党员人数也相当可观，能够与任何其他政党的力量相抗衡，但他们大多数是紧随某个小团体或是某位颇有胆识的个人，所以也可能只是在某一次大选中表现活跃而已。自由民主党的党员人数大致为9万人。

各政党都需要有一批党内积极分子去筹措竞选资金，以游说、演说及散发宣传单等方式投入选举工作，还要在地方选区担当各自党派的代言人。各政党也正是从这些积极分子当中选拔地方官员和参加地方选举的候选人。如今在选举期间挨家挨户地进行游说的现象可能愈来愈少了，但即便采用打电话拉选票、投寄邮件以及电脑化处理数据等现代通讯技术，仍旧需要这些积极分子。多年来政党积极分子在数量上的减少也意味着草根民众的政治热情渐趋“枯竭和缺乏活力”（Seyd & Whiteley）。与人们的传统认识不同，他们二人（Seyd & Whiteley）在报道中指出，典型的工党党员大都是拥有私人房产的中产阶级专业人士，他们的政治观点与投工党赞成票的普通民众相比，只是稍稍有点儿左倾而已。1995年，托尼·布莱尔发起旨在修改工党党章第四条的改革，得到了党内压倒性多数党员的支持（参见框图7.7），在441个选区中只有三个选区反对这项改革，工党85%的个人党员都赞成这项改革，反对的仅占15%。典型的保守党党员的特征是：中年人（平均年龄为62岁），思想不够活跃，政治观点并非撒切尔主义。例如，在十名保守党党员中就有八人会认为政府应将更多的财力用于消除贫困，这些特征也与人们对保守党的传统认识相悖。然而，那些托利党（保守党的前身）的积极分子则更拥护撒切尔夫人的主张，但这并不代表大多数党员的政治立场（Whiteley, Seyd & Richardson，1994；参见表7.1）。

十、组织机构和权力分配

多年来，英国各政党一直在内部有效地实行中央集权制，由党的总部制定统一规范的党规条例，指导地方选区的基层组织，尽管后者也可以拒绝执行中央的决定。从这个角度而言，政党内部这种“自上而下”的组织形式与英国的政体组织形式相类似。在19世纪晚期，保守党和自由党议员均组建了各自的议会外组织。按照传统，这些议会外组织的主要任务是支持本党在议会中的议员，或者比喻为是他们的贴身侍从。但是这些传统观点现在已受到质疑和挑战。1976年，自由党做了一个决定，由全体党员共同选举党的领袖，在更名为社会民主党后的1982年也是采用同样方式选举党首。但一些更大的、更具争议性的重要变化则是发生在工党内部，因为当时的工党毕竟很有可能成为执政党。在1979~1981年，由于党内积极分子要求担当“更多责任和更多参与机会”的呼声渐高，工党同意对议员候选人采取强制性复选，并同意由一个专门的选举团来选举党的领袖，该选举团由工党下院议员、工会和选区工党三方组成，其中工会和选区工党的选票之和超过了议员的票数。保守党内部的“宪章”运动主要有：争取更多的党内民主权利，包括党主席由党员直接选举、党费开支更加透明化以及赋予保守党全国年会更大的决策权等。除了党员直接选举党首这一条外，其他改革要求都取得了相当的成功。

工党

工党内部有以下三个主要机构：

第一个是工党全国代表大会，每年召开一次。依据工党党章，工党的各项工作是在工党全国代表大会的指导和管理下开展，会议代表超过一千名，均经选举产生，在为期一周的大会上就重大议题进行投票表决。第二个是工党全国执行委员会。第三个是由工党议员组成的议会工党。

工党全国执行委员会代表工党各派和各分支机构的利益，执委会由27位委员组成，经全国代表大会选举产生，其中包括工会代表（12名）、选区工党代表（6名）和社会主义派团体的代表（1名）。其他委员还有：由工党议员推举的两名地方政府代表，经内阁提名的三位部长代表及工党全国青年代表大会选出的一名代表。此外，工党的正、副领导人也是当然成员。工会代表通常都是支持议会工党领导层的，而那6名选区工党代表（通常是从工党议员中选拔，尤其是工党左翼）却往往与领导层的意见相左，像托尼·本和丹尼斯·斯金纳一类喜欢特立独行的议员，经常利用全国执行委员会与工党领导人唱反调。在1970年

代和1980年代初期，全国执行委员会经常令哈罗德·威尔逊、吉姆·卡拉汉和尼尔·金诺克等党首感到难堪，尤其是在前两位担任首相时期，该委员会有时还拒不承认工党政府推行的一些政策。布莱尔对此采取了改革措施，取消了对这6名选区工党代表必须是议员的限制，改由议会工党和欧洲议会议员各选举3名代表。

在布莱尔担任党首时期，像大多数工党组织一样，全国执行委员会内部纪律更为严密。在1998年末，禁止全国执行委员会成员向外泄露会议议程的详细内容，对于任何涉及全国执行委员会与工党新闻办公室之间来往的公众评论，委员们都必须提前予以澄清。与此同时，又在工党议员中推行议员行为准则，该准则赋予工党领导对那些因本人言行不端（包括发表不同意见）而损害工党信誉的议员给予惩治的权力。可以理解，布莱尔这么做是希望工党避免重蹈约翰·梅杰时期保守党被动局面的覆辙。当时有一些持不同意见的保守党议员，经常公开指责梅杰，败坏保守党领导名声。作为党首，当然总是试图控制全局。事实上，对英国各政治党派的研究表明，尽管工党口头上再三宣示民主，但与保守党一样，一旦执政就会实行寡头政治（McKenzie，1967）。自布莱尔掌权以来，工党经常受到诟病，被人认为这部机器由一些有操控癖的人所掌控。

工党与工会

工党与英国其他政党的不同之处，在于它拥有一个庞大的、附属于它的生产者利益集团——38个行业工会。就其财力和党员数量而言，工党作为一个全国性的政党组织，其自身的实力是薄弱的，而工会在这两方面则一直是非常强大的。同时，工会也牢牢控制着工党的决策机构，即工党全国执行委员会和工党全国代表大会（参见框图7.5）。自工党对选举领导人的方式做了最新调整（1981年）之后，各工会组织的投票数在选举票数总额中提高到了40%，后来又减至三分之一，使工会的影响力又得到了进一步的加强。工党对工会组织的长期依赖是历史的产物，与其他国家政党与工会的关系相比，英国工党的这一特点的确是“罕见的”（Crouch，1982）。工会在工党全国代表大会中的势力仰仗其团体投票权，即一个工会组织必须依据大多数人的意见决定该工会的整体投票。在1970年代，英国最大的五个工会，或者说得更确切一点，这五个工会的绝大多数选票足以形成工党全国代表大会中的绝大多数。这种状况导致的结果是，一旦工党领袖和大的工会形成一致意见，他们便可“驾驭”工党全国代表大会。难怪要领导好

工党的关键，就是要让工会站在自己一边。

框图 7.5 工党与工会：一桩不自由的婚姻？

工党与工会之间存在着历史的、组织结构的和财政方面的联系。

起源	● 工党是作为工人运动的政治臂膀而形成的，而工会则是工党所依靠的产业力量
组织结构	● 38个行业工会从属于工党，代表460万工会会员的利益 ● 工会投票数占工党全国代表大会总票数的50% ● 工会在工党全国执行委员会拥有12个委员 ● 在推举托尼·布莱尔成为工党领袖的选举团中，有三分之一的选票来自工党属下工会中的缴费会员 ● 在选区工党选举实施“一人一票”制后，工党属下工会中缴费会员的投票数占三分之一
财政	● 工会赞助的资金在工党资金总额中占了将近50%，较十年前的75%有所下降 ● 直到目前，工会仍为大约50%的工党议员提供资助
变革的压力	1. 工会自身面临着不断加重的财政窘境，部分原因是由于工会会员减少，部分是因为工会在欧盟的院外活动经费增加。 2. “新工党”急欲表明自己为一个全国性、而非行业性的政党，而工党与工会之间原本密切的关系却成为绊脚石。由于工会承担了工党的经费，因此工会觉得应当由它们给工党定调。人们对工会的印象仍停留在1969年（“冲突之地”）、1974年（“社会契约”）和1978~1979年（“不满的冬天”）等时期。 3. 工会对工党的支持率在不断下降：1974年投票支持工党的工会会员达到55%，1992年只有46%。
目前的变化	1. 工会的团体投票份额已被减至70%，托尼·布莱尔现在似乎有意将其进一步降至50%。 2. 托尼·布莱尔公开抵制来自工会为提高最低工资水平而施加的压力。 3. 1995年，工党结束了对工会资金的完全依赖，转而吸纳边缘席位（边缘席位是西方政治术语，指在选举中仅以微弱多数票决胜负的席位。——译者注)。 4. 政府部长与企业之间的关系更为密切，这种关系更好地体现

在政府加大了与企业相关工作的力度。

然而，如果认为工会仅仅凭借这个“权力”即可以操控工党那就大错特错了。这是因为，在很多问题上各工会之间的意见是不一致的，而且它们总是将“政治”或非行业问题甩给工党议会领导层去解决，通常只有在工会认为是必须优先考虑的个别问题上，工会的权力才会发挥作用，也只有在这些场合工会才会参与起草全国代表大会的有关决议或全国执行委员会发表的政策说明，甚至可以在大会投票时推翻讲台。1967~1969年和1978~1979年，工党与工会组织发生过严重不和的事件，当时的工党政府违反了与工会划分的传统权限，“插手干预”属于工会管辖的工资标准谈判和工业关系等问题，导致工会的强烈不满（Minkin，1991）。

新工党通过调整政策、转变自身形象、改革机构和提高工会作用等措施，竭力改善同工会的关系，彻底纠正了先前的政治错误。此后，尽管仍然遭到工会的激烈反对，工党领袖约翰·史密斯还是说服了工会，在1993年的工党全国代表大会上同意采纳“一人一票制”的选举方式，即在工党的各级选举中，从全国代表大会到地方工党选举候选人，均实行这种选举制。该制度有效地遏制了工会的团体投票权。或许正是因为依赖工会争取工党的“间接”成员的支持，以及依靠工会提供竞选资金，这种状况最终削弱了工党想要成为一个群众性大党的积极性。1993年，工党将工会在全国代表大会中的选票比例降到了70%，其目的就是更多地鼓励选区工党组织充实其党员队伍。随后，工党又在1995年将这一比例降至50%。与此同时，一些工会，包括像运输与普通工人工会这样的最大行业工会（该工会曾反对布莱尔于1995年提出的关于修改工党党章第四条的提议），并没有在其会员中积极动员投票，可谓是工会在宣传民主选举中的一个败笔。由此可见，工会与现代工党之间保持着一定距离。

十一、保守党

到1998年，保守党的组织机构主要有三个，三者间的关系比工党的组织机构要简单得多，这在很大程度上是由于保守党领袖的最高权力十分明确。三大机构之一的议会保守党由保守党的上院议员和下院议员组成，并由下院议员选举党的领袖。反之，由党的领袖选择“影子内阁”的成员或所谓的“顾问委员会”成员。保守党领袖可以任命中央委员会主席及其主要官员。中央委员会是第二大机构，负责指导包括保守党调研部在内的各级党组织的工作。第三个机构是全国联

合会，是由各地保守党选区协会组成的一个联盟组织，负责组织召开保守党年会，全国联合会的领导机构是中央委员会。

保守党的全国年会不同于工党的全国代表大会。全国年会所形成的决议只是“建议性”的，这些反映党内意见的决议对保守党领导层并没有执行或不执行的约束力。这个年会实际上只是全国联合会的会议，而非全党的会议，其差别只是体现在会议的一个传统做法上，即由保守党领袖在年会结束之际方出席会议并向与会代表致词。爱德华·希思在1965年首次打破了这一传统而参加了整个年会，此后的历任保守党领袖也纷纷效仿。实际上，全国联合会在重大问题上也始终支持党的领袖。理查德·凯里在对保守党的全国年会做了分析研究（1989）后指出，与会代表对党的政策支持与否，与党的领袖是否出席年会并对代表所关心的问题做出回应没有多少关系，这不是出于对领导人的尊敬，而是因为领导人正确地估计到了他们关注的事务并对此给予了回应，代表们反对领导人、分歧的产生往往是因为党的领导层常常失去与代表们的联系。往届保守党年会经常会麻烦频生，诸如移民问题（1979）、罗得西亚（今津巴布韦。——译者注）独立（1980）、法律与秩序冲突（1981）以及退出欧洲汇率机制问题（1992）等，在商讨这些问题的对策时，基层反对派的力量由于得到了托利派议员的回应而变得强大。

威廉·黑格担任党的领袖之后，便着手对保守党进行现代化改革。他的目的包括扩大党员人数，允许党员在政策制定和选举领导人方面有更多发言权，给予中央委员会更多权力以约束纪律涣散的保守党议员（1992年有12名保守党议会大臣由于个人行为不端而被迫辞职）。1998年，黑格拟定的以“崭新的未来”为主题的改革方案，在全体党员的投票表决中获得通过。该方案包括：成立一个专门委员会统一负责议会外组织的党务，并由该委员会管理保守党的中央机构，包括中央委员会的预算开支、党内高层领导的遴选以及财务管理等；将议会保守党、地方选区协会和中央委员会的下属组织合并为一个单一机构；该委员会还负责监督新成立的“道德和诚信委员会”，后者有权对损害保守党声誉的党员干部给予留党察看或开除的权力。该委员会在2000年开除了亚瑟勋爵的保守党党籍并长达五年之久（此人曾被选为参加伦敦市长竞选的候选人）。和布莱尔一样，黑格也将选举权下放到全体党员，使每个党员都有表决权——支持或反对保守党领导拟定的提案。为此，黑格还引入了一项全国党员集中登记的制度，使他可以掌握选举的总体情况。

十二、政党的权力结构

长期以来，政党内部的权力纷争一直此起彼伏，这种情况在工党内部尤其突出。工党总是讽刺保守党为精英主义政党，认为保守党领袖及其同僚们相对而言不大会受到来自草根阶层的压力的影响，其议会外组织对保守党上层也是亦步亦趋、比较顺从。与此相反，保守党对普通党员所给予的支持和忠诚则是赞赏有加，认为这非常有利于稳固党的领导。工党信奉党内民主的原则，依据这一原则，工党的政策方针由工党全国代表大会制定，议会工党领导也要对全体党员负责。长期以来，工党的这一原则始终得到其支持者的捍卫，同时也遭到保守党的不断抨击。罗伯特·麦肯锡在他的经典著作《英国政党》（1963年出版）中指出，（同保守党一样）工党的党内民主原则以及工党全国代表大会的主导地位与英国宪法是不相容的。他提出了这样一个疑问：当这两个机构（工党全国代表大会和议会工党）发生意见不一致时，工党议员最终应对谁负责？同时，他还指出，由议会外组织来指导执政党是不切实际的；当政党领袖及其前排议席的同僚们一旦执政或是即将成为政府要员时，他们所要承担的责任范围远大于只是对本党全国代表大会负责，也只有在此前提下他们才能要求拥有自主权。

然而，依据麦肯锡对英国政党历史的解读，一旦获得执政地位，无论哪个政党，他们在党内的实际权力分配都是大同小异的。他举例说明工党领导人采取的各种策略，包括妥协和利用偶然因素，以及凭借工会的强大势力，竭力支持议会工党的领导以避免受工党全国代表大会制度的掣肘。工党全国代表大会所通过的决议如果与议会工党的意愿相违背的话，可以按照党章中相关条例对该决议进行软化处理。依据这些条例，议会工党有权决定该决议在议会中予以讨论的时间和程序，全国代表大会所做的任何决议，只有在获得三分之二的多数党员表决通过才能自动生成工党的政策。自1935年以来，工党历任领袖的领导地位一直是相当稳固的，他们的任期时间也确实比保守党领导人更长，而且他们当中没有一个曾被赶下台。至于保守党的议会外组织，则一直是保守党领袖最为坚定的支持者，尤其是在保守党执政时期更是如此。在保守党内，忠于领导已然成为了一个战斗口号，比忠于任何其他事物更具有号召力，因此也难免像保守党制定的原则一样容易引发争议。但是，保守党议员却经常撤回他们对领导层的支持，因此而下台的保守党领袖有奥斯汀、内维尔·张伯伦、亚里克·道格拉斯－霍姆爵士、希思先生等，以及在1990年卸任的撒切尔夫人（参见第五章）。

由于工党左翼对该党前几任政府（1974~1979年）的执政业绩感到失望，以及对政府未能实施由左翼提出的若干项工党全国代表大会决议，这就促使左翼分子强烈要求对党内原有的机构进行改革。他们指责说，如果工党的部长们及其公务员在执行政策时可以随意往里面掺水的话，那全国代表大会费尽周折所制定的政策又有什么意义？1979~1981年，改革派在同工党议员的较量中，赢得了由他们掌握选举党的领袖和副职的专权，并通过了所有地方工党组织都有权力参加重新选拔议员的强制性规定。工党左翼提出的一系列改革方案在工党全国代表大会的表决中获得了通过。由此，工党议员的行为也要向地方工党的积极分子负责，议会工党也要向议会外的压力集团负责，选举党的领袖候选人也要由议会外的大选举团做决定。以上许多改革是以提高党内民主的名义而进行的。这些发展变化似乎反驳了麦肯锡关于议会工党实际上掌握最高自主权的观点。就目前来看，有一点是毫无疑问的，即实际把持工党方向盘的是议会外的工党（Minkin，1980； Kogan & Kogan，1982；Kavanagh，1985）。

但这种胜利局面只是昙花一现。在接下来的几次大选中工党接连受挫，这足以令人设想：（1）工党在制定政策上不得不走中间道路，亦即摈弃工党全国代表大会通过的许多左倾政策；（2）工党需要有一个更为强悍的领袖与撒切尔夫人展开竞争，这位领袖明显地不会受制于工会或工党全国代表大会。要实现这两个目标，工党就必须调整内部机构。金诺克先生担任党首后，尽管受到一些新规定的约束，但他仍在大多数问题上我行我素，致使前一阶段所取得的改革成效受阻。在处理与党外团体组织相关的问题上，工党领袖们似乎显得跟从前一样强硬。例如：

- 1992年大选失败后，工党决定成立一个由190名成员组成的“政策论坛”，负责商议制定政策，论坛下设七个政策委员会，并由这些政策委员会向工党全国代表大会提交报告。此举使议会工党领导能够发挥比过去旧体制时更大的作用。此时的工党全国代表大会已经变得“温顺了”，更多的是在扮演舞台监督的作用。这种情况在1994年布莱尔当选为工党领袖之后尤其明显，工党全国代表大会先前在决策方面所能发挥的作用就此搁浅。1995年10月，布莱尔在未同工会首脑及党内积极分子打招呼的前提下就直接向工党个人党员发出呼吁，督促他们接受他对党章第四条所做的修改（参见框图7.6）。接着，他又在1996年10月用同样方式要求党员对他拟定的工党竞选纲领初稿予以表决通过。对此，赞成原党章条款的纯正派

党员表示反对，认为由党内积极分子为主导的工党全国代表大会的权力被剥夺了。

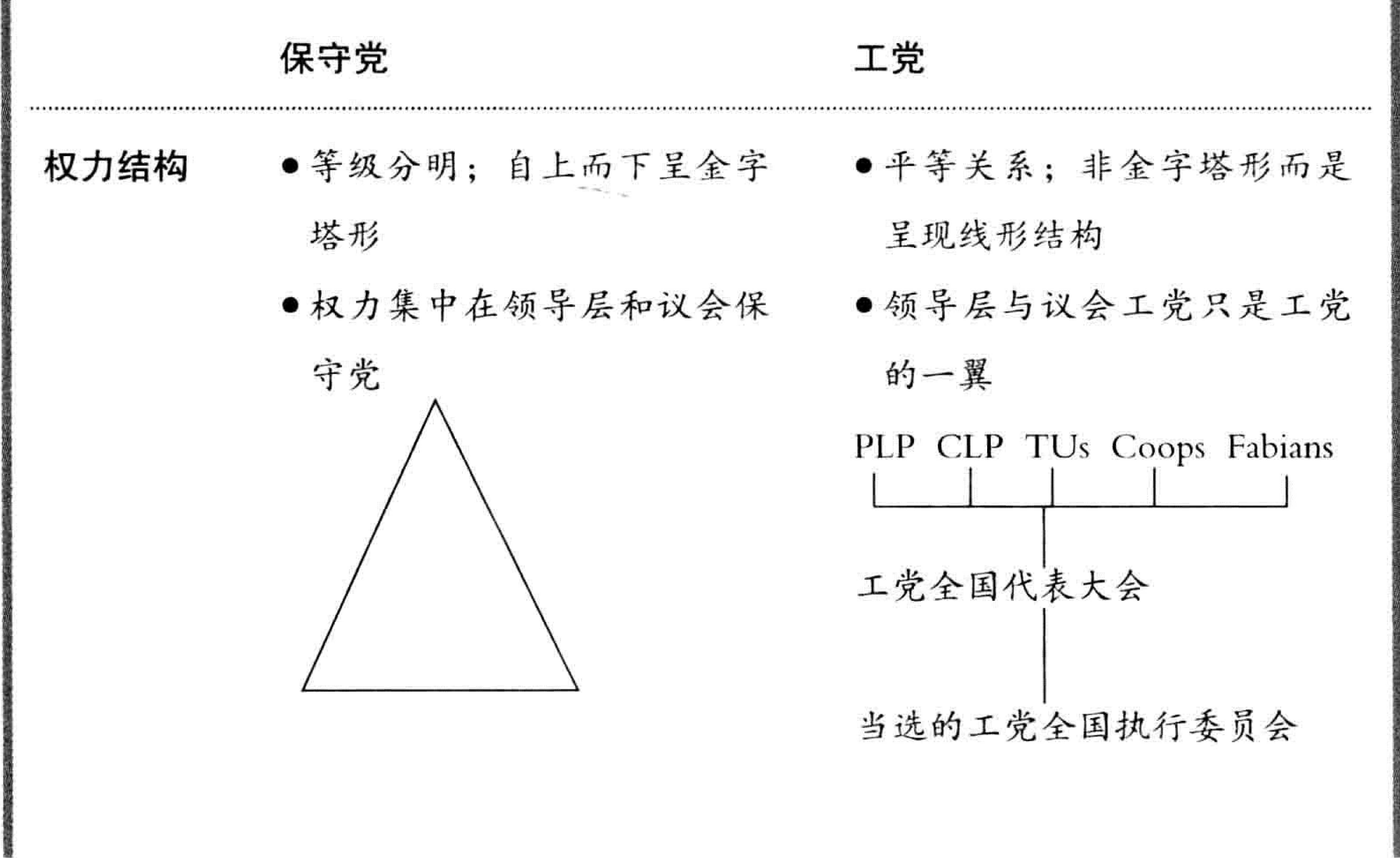
- 出于竞选活动宣传的需要，金诺克任命了几个竞选工作组，其中包括一个由他钦定的“竞选活动管理工作组”，这些工作组在一定程度上逾越了工党全国执行委员会的领导权限。此外，在1987年和1992年两次大选期间，由来自通讯行业背景的志愿者所组成的“工党影子政府通讯处”也拥有相当多的权力独立开展工作。
- 对制定工党1987年后的政策调研，也是在工党全国执行委员会没有参与之下进行的，尽管考察组中不乏有全国执委会委员，但考察组的报告径直提交给了工党全国代表大会已是既成事实。
- 1990年，工党全国代表大会做出决定，对工党议员候选人的重新选举只有在绝大多数党员表决通过之后才能进行，这样就削弱了工党议员所拥有的强制性复选的权力，所有选区工党现在均采取无记名投票方式选举工党全国代表大会的代表和正副党首的候选人。

就像1980年代初期兴起的工党内部改革一样，工党在1980年代晚期和1990年代再次兴起的改革，也都是在打着加强党内民主的旗号下进行的。但是，如果说早期的改革是致力于加强工党左翼及地方工党积极分子的力量，以及为了限制党内领导层的独断专权，那么后来的几次改革则是由工党领导层发起，旨在加强领导决策的独立性和削弱地方积极分子的权力，因为后者常常被怀疑为只是工党左翼，他们并不代表广大工党投票者的意愿（Smith，1994；Hughes & Wintour，1990；Shaw，1996）。

长期以来，各政党内部的权力关系会随着处理不同事务、人员性格迥异、发生重要事件等因素的影响以及根据该党执政地位的变化而发生变化。很明显，保守党的权力中心一直由议会内保守党掌握，工党现今的状况也是如此。保守党领袖的权威所面临的挑战一直来自于其议会同僚；而工党领袖所面对的则是工党全国执行委员会、主要工会的领导人以及有工会团体支持做靠山的工党议员。近年来，保守党领袖和保守党议员之间的力量抗衡状况发生了转变，其原因是前者的当选是由后者每年选举一次所决定的，那么同样也就有可能被后者罢免。黑格采取的改革措施使得现今的全体保守党成员都能在选举上发挥作用。

工党内部在1980年代早期的机构改革，使党内权力的平衡由工党领导层和议会工党转向了工党议会外组织。然而，尽管组织结构发生了变化，但金诺克先生、史密斯先生和布莱尔先生在处理重大事务，甚至在工党下野时期仍然是独断专行。他们也和几位前任工党首相一样，动用权力大棒压制党内不同意见。不过，他们善于利用工党内部由于长期处于在野党地位而产生的失落感，以及由此而形成的一个共识，即工党全国代表大会所表现的蔑视工党领袖权威的做法不利于改善工党在选举中的形象。他们认为，对工党领袖的支持可以给公众塑造一个团结一致的政党形象，如何制定一些能够取悦全体选民的政策来巩固领袖的地位，比起在工党全国代表大会上斤斤计较更为重要。

关于政党机构的调整及其如何运作，有些结论是正当合理的。首先，议会外各政党组织应该被看作是能够影响议会领导层的压力团体。这在工党内部尤为明显，因为工党全国代表大会和全国执行委员会等机构中的工会组织就是被授权的压力团体。





领袖权力	● 可直接插手选拔内阁或影子内阁成员 ● 对政策的制定有决定性影响 ● 竞选活动中起主导作用 ● 有权任命党主席	● 传统上讲，在执政时期拥有较大自主权；处于在野党时，比较受制于地方选区工党 ● 托尼·布莱尔是个例外，即使在反对党时期也拥有主导权 ● 影子内阁由议会工党选定 ● 由领导层连同全国代表大会和全国执委会共同制定政策 ● 全国执委会由工党各分支机构选举产生
党的年会	● 政治性集会：与会者包括议会内外的保守党各组织 ● 传统意义讲，年会突出团结，尽管已出现愈来愈争执好斗的趋势而变得不大容易管理 ● 通常都支持党的领导层	● 工党全体组织参加 ● 全国执行委员会负责全国代表大会休会期间的党务 ● 年会提案若获得2/3多数通过即可成为党的政策选项，但领导层以及全国执行委员会有权决定是否将其纳入工党的竞选纲领
选区党组织	● 发挥支撑作用： — 筹措资金 — 吸纳党员 — 游说和拉选票 — 组织助选活动 ● 主要权力：选举候选人，但要经中央委员会批准，今后将可以参加选举党的领袖	● 发挥支撑作用： — 筹措资金 — 吸纳党员 — 游说和拉选票 — 组织助选活动 ● 主要权力：选举候选人，须经全国执行委员会批准，参加投票选举党的领袖

注：PLP为议会工党，CLP为地方选区工党，TUS为工会，Coops为合作社，Fabians为费边社。

其次，各政党的不同起源和不同历史背景所产生的作用是很重要的。在20世纪大多数时期，保守党领袖一直担任首相，其党内同僚则担任内阁大臣，而工党领袖则大都处于反对党的地位。自1922年以来，在11位保守党领袖中除黑格外都曾担任过首相，而工党的11位领袖中迄今仅有五位担任过首相，包括在2000年大选中获胜的布莱尔在内。一个政党一旦执政就会倾向于某种权威：作为党首在党内的地位，执政时期与在野时期有明显的不同。工党与其对手保守党不同，它起源于一个议会外组织。在工党最初起步的20年间，工会的势力和影响力远大于人数不多的工党议员。从一开始，工党及其活动就带有明显的议会外组织特征，这一特征迄今仍未完全消失。这些历史事实也同样反映在这两大政党的年会上所表现的不同语调和氛围之中。参加工党年会的代表们一贯认为，他们应该在制定党的政策方面拥有主要发言权，而且期望党的领袖对其所作所为做出解释和辩护，而在保守党组织内则鲜有类似的情况。

然而，同样明显的是，一个政党，或因长期执政或因长期在野，也会产生不同的反应。工党在连续四次大选中的失利以及过度的党内民主化进程（的确是够激进的），导致了工党最终又重新加强领导层的权力。保守党的长期执政和党内因欧洲问题而不断加深的分歧以及后撒切尔主义的政策导向也产生了反作用，最终又削弱了保守党领袖的权力。

在工党内部，由于多个各自独立的决策中心机构并存，明显地助长了党内的政治分歧和宗派主义。议会工党只是该党政治活动中的一分子，工党议员的提案如果在议会工党遭到否决，他们可以将该提案上报工党全国执行委员会直至工党全国代表大会，以尽力推翻大多数工党议员的意见。1970年代末至1980年代初，托尼·本就曾利用自己在全国执行委员会属下的政策论坛组织中的有利地位，成功推行了多项遭到工党议员反对的政策。工党内部这种政治分工和机构设置重叠的现象，意味着工党领袖要应对一项非常棘手的任务，即既要管理好党内不同的派系，又要维护好党内团结，尤其是要应对不同机构中的大多数人出现严重分歧时的局面。

十三、政党的经费

英国各政党，无论是地方性还是全国性的，都在努力筹集资金以便使政党机构能有效地运转。工党和保守党均依靠党员个人以及党外利益集团的捐助。依附工党的工会组织所上缴的隶属费是公开的，但某些赞助保守党的商业机构却是秘而不宣的。

保守党的财政来源，主要包括：（1）地方选区协会上缴的定额会费；（2）企业捐助；（3）其他资金，由类似“产业目标”组织或全英企业家联合会等机构赞助，包括一些神秘的一次性捐款。然而，由于党员人数的减少和企业因经济萧条所导致的效益下降已经影响到保守党的正常资金来源。在1990年代期间，保守党经常是债台高筑。

但与此同时，坊间流传着许多关于保守党的大笔海外捐助去向不明的传言，在公众看来，这些流言蜚语与保守党的其他一些丑闻必然有关联。

工党的财政支出长期依赖其属下的工会组织。然而在1980年代，工会自身也面临会员人数减少和财力匮乏等问题。不过，工党自身已成功地扩大了资金来源渠道。在1986~1996年的10年间，由工会提供的资助在工党整个经费中所占比例已经由三分之二减少到二分之一。为增加资金，工党现已转向私营公司寻求捐助并要求全体党员按时缴纳党费。尽管如此，工党仍未能摆脱有关捐款的争议。如1997年末有曝料称，一级方程式赛事的负责人伯尼·艾克莱思顿曾给了工党一笔一百万英镑的秘密捐款。于是乎，工党政府在其提出的关于禁止烟草广告赞助的禁令中将该赛事排除在名单之外。这件事似乎是金钱发挥作用的典型案例。

工党在1997年的竞选纲领中承诺，要“政治清廉”，尤其是要清理党内财务。1998 年10月，尼尔委员会提出有关整顿财务工作的多条建议，这些建议均被工党政府所采纳。其中一条要求对工党中央接受的5000英镑以上、地区工党接受超过1000英镑的捐款都必须公布于众，包括付款方式、“保密委托”协议，或是捐款人对受益人不愿意公开的条款等。此外，也不允许对小额资助给予免税，并拒绝接受无资格作为英国登记选民的人所提供的资助。最后还有一条强调，依据《政党注册法案（1998）》的有关规定，所有政党都必须向公司注册处进行注册。

十四、趋同与分歧

对各政党竞选纲领的研究表明，各政党对许多政策问题的不同观点构成了彼此间的差别。例如，工党与保守党在以下问题上历来观点不同：对公司和企业是否应当（或多或少地）实行公有化，是否应当（或多或少地）修建政府廉租房，是优先考虑增加公共开支还是首先降低所得税？对此，工党的豪言壮语是“平等”、“社会财富的再分配”和“社会公正”；而保守党的对应口号则是“个人责任”、“自由市场”、“奖励生产”和“企业家精神”。政党间的这些差别，源于各政党的不同的传统与思想体系，对竞选群体的深入分析（尤其是对已有的

和潜在的支持者的分析），对其他政党所推行的执政方针的反应，以及对政党既定政策进行必要的调整。在其他许多领域，诸如外交政策、国防（不包括1980年代工党支持片面限制武器的政策）、北爱尔兰独立，宪政改革等，各政党一直没能制定出独具特色又为公众熟知的政策路线。不过，对政策选项如何统一观点或消除分歧，在很大程度上取决于政党内部占主导地位的决策团体。以撒切尔夫人为首的保守党与工党之间的政策差别，相对于1950、1960年代的保守党而言，就更为明显。而当工党左翼占据上风时，比如在1980年代初期，工党则承诺要摈弃过去那些与保守党雷同的一贯的政策。

选民的投票回馈、政党的自身形象以及媒体的政策推介，是执政党与反对党之间竞选斗争的工具。工党与保守党的长期选战，表明两党都拥有单一而庞大的助选阵营。但是近年来发生的许多问题表明，这两大政党遇到了一些麻烦，诸如是否加入欧盟并进一步地融入其中，是否举行全民公投，以及工会改革、收入政策、国防和人头税等问题，均在这两大政党内部及其阵营中引发了重大分歧。这种状况在过去是罕见的。

两党在各自执政时期，都会延续推行许多曾经是对方实施的政策，即便他们已经做出过不同的承诺也会如此。例如，1979年以前的几届工党政府，都曾在执政中期有过180度的转弯，推行了一些保守党的既定政策。这种现象难免令人质疑：这两大政党之间的主要区别不过是“在位”与“在野”的相互交替而已，亦即一个政党所制定的政策在很大程度上取决于它是否处于执政党的地位。在1960和1970年代，在野党通常都会指责执政党，尤其是针对执政党关于调控收入、社会福利和经济发展以及优先考虑公共开支等方面的政策展开攻击。然而，一旦轮到本党执政时，它通常又会继续推行那些它曾经批驳过的政策。一个政党仿佛只有在临近或已经执政的时候才会大彻大悟。当然，一届政府可能会声称现今的某个问题与其在野时所面临的那个问题如何不同。一个政党在执政时期所面临的压力及其影响力，完全不同于它在下野的时候，对那些党内“政府至上主义者”来说，此时拥有更大的影响力（在这一点上我们可以将弱小政党排除在外，因为它们可以放心倡导各种政策而不必担心要为这些政策的具体实施承担责任）。同样，如果一个政党连续在选举中失利，也会迫使它转变立场寻求新的共识。如1983年工党大选失败后，它在随后的几次大选中逐步接受了许多它从前一度反对的保守党的政策。

政党内部的分歧有时候和政党之间的分歧一样举足轻重。在许多西欧国家，多党制促使一些政党强调其与对手之间的差异，使该党所推崇的思想体系以及所

捍卫的利益显得更为“纯真”。例如，在法国和意大利，左翼政党历来被划定为是社会主义和共产主义党派之间的中间势力。而英国的两大政党却一直试图成为“全民党”式的政党，它们都竭力迎合最大范围的利益集团以获取选票，故有意弱化各自思想体系或地区差异的影响力（1983年工党左翼提出的政治观点以及工党创下50多年来最为糟糕的大选结果都足以为训）。布莱尔刻意将那些一贯不给工党投赞成票的选民纳入其“大帐篷”政策（包容不同政治和社会观点。——译者注）以争取更多选民的支持，最终他使工党赢得了1997年大选。英国两大政党并存的现象也说明，这两个政党自身一直处于联合执政的萌芽状态，两党始终能包容各自的左翼和右翼的政策主张。

布莱尔的施政纲领，在很多方面都是基于或者说是采纳了撒切尔夫人的保守党政府在1980年代所实行的政策，尤其是她的经济自由主义政策（比如：接受私有化，授权英格兰银行自主决定利率，维持政府低额借贷，以及设定2.5%的通胀率指标等）、灵活的市场政策（如1980年代的工会改革）和社会保守主义政策（如关于解聘不称职教师的提案、对公共事业单位采取绩效考核措施的提案，以及强化法律与秩序提案）（Kavanagh，1997）。理查德·赫弗南（2000）指出，将1997年工党的竞选纲领中经济政策的重点与1979年保守党的竞选纲领中经济政策重点部分相比较，发现二者有着“令人不可思议的”雷同。保守党当年就曾承诺要将抑制通货膨胀作为政府的首要工作，要控制公共开支、缩减政府借贷、反对惩罚性征税、重振公司和企业的积极性以及规范工会组织等。而工党在1997年的施政纲领中将以上所有经济政策同样作为了自己的政策重点。换言之，抛开工党与保守党在欧盟协议“社会章节”和宪政改革方面存在的分歧，由于工党已经接受了保守党在1980年代推行的许多政策，1997年的大选更多地体现了两党在政策上的延续而非间断，融合而非分歧。

十五、左翼与右翼派别

保守党议员之间，长期存在着明显的有时甚至是激烈的意见分歧。例如，1950和1960年代，在对待英国殖民地自治化进程问题上所产生的分歧；1975~1983年，支持“英镑货币主义”政策的撒切尔夫人派议员与主张对产业实施更多干预政策的希思派议员之间的分歧；最近因欧洲问题引发的争端等。持右翼立场的92团体，赞成在法律与秩序、移民政策等问题上采取“强硬的”路线，主张大幅削减公共开支和降低所得税，反对进一步削弱英国在欧洲的主权地位。对此，布鲁日团体也持同样的强硬立场。而站在左翼立场的托利派改革团体则主张对上述问题应该采取比较温和的立场。

长期以来，工党议员之间的政策分歧往往是通过其内部的众多派系组织表现出来。工党左翼分为“温和派”（以《论坛报》派为代表）和“强硬派”（以竞选联盟派为代表）。工党右翼历来占据了议会工党的多数，只是一直没有形成正式的右翼组织。他们在以下问题上与工党左翼的态度不同：

- 国有化程度
- 对美外交政策
- 核武器
- 欧共体成员国地位

在1980年代，工党右翼丧失了不少地盘，部分原因是由于他们支持了一些在工党内并不受欢迎的政策，如欧共体问题和收入政策，部分原因是社会民主党的成立致使许多工党右翼领导人脱离了工党，使一些仍留在党内的领导人背负潜在叛党的嫌疑。派别活动意味着一定程度的一致性或在团体立场上的约束力：我们期望政策立场保持一致。 例如，许多工党左翼分子往往主张实行较大程度的国有化，赞成单方面核裁军，支持英国退出欧盟。在工党议员中，还有为数较多的中间派分子，在解决议会工党内部左翼和右翼的争端和选举党内领导人等方面，他们常常起着决定性作用。

左翼和右翼势力的抗衡也随着各政党内部机制的不同而发生变化。1945年以来，工党右翼就一直在工党政府内阁或影子内阁以及议会工党中占据多数，而且直到1960年代晚期，右翼在工会和工党全国执行委员会中也都占据着多数地位。工党左翼则是在地方选区工党的积极分子中势力较强，直到1982年，左翼势力才在工党全国执行委员会中超过了右翼。在1979~1983年，议会工党转向了左翼，这种转变表现在选举富特为新党首的表决中，以及在国防和欧盟等问题的政策转向上。工党最终决定放弃单方面削减核武器和退出欧盟。在金诺克担任领袖期间，尽管他来自工党左翼，但工党的政策却转向了中间道路。到1987年，工党又转而赞成恢复欧盟成员国。此后工党于1992年决定不再支持片面限制核武器、只雇佣工会会员的封闭式工厂及公有制。像许多西方社会民主党派一样，“新工党”主张宪政改革、支持私营企业与国有企业之间合作、赞成与欧洲融合。这些政策在约翰·史密斯担任党首期间得以继续推行，并在1995年托尼·布莱尔发起的重新修订工党党章第四条取得成功时达到高潮。该条款承诺对生产资料、分配和交换方式实行共同所有制（亦即国有化）（参见框图7.7）。

工党左翼和右翼选举策略也不尽相同。这种分歧由来已久，在一定程度上导

框图 7.7　工党对党章第四条的修改

旧条款（第四条）（1918年）

在生产资料、分配和交换方式公有制和对每一工业或事业实行尽可能完善的公共管理和监督的基础上，保证体力或脑力劳动者得到他们的全部劳动成果和可能做到的公平分配。

新条款（第四条）（1995年）

工党是一个民主的社会主义政党。它坚信，通过我们共同的努力，我们能够成就我们独自所不能取得的成就，为此我们要为每一个人真正发挥潜能创造条件，并创建一个由大多数人而非少数人分享权力、财富和机遇的社会，我们分享的权利与我们承担的责任相互对等，我们在这个社会里以自由平等、团结宽容、相互尊重的精神共同生活。

我们要为实现以下目标而奋斗：

- 一个富有活力、为公众利益服务的经济体系。在此经济体系中，参与市场竞争的企业伙伴与合作关系并存，蓬勃发展的私营公司与高效率的公共服务机构并存，共同创造国家所需要的财富，为所有人提供工作和成功的机会，对关乎共同利益的公共事业或为公共所有或为公众负责
- 一个正义的社会。对弱势群体与强势群体之状况的评判一视同仁
- 一个开放的民主制度。政府对人民负责，所制定的政策由利益攸关的社会群体决定是否切实可行
- 一个健康的环境。为了我们的子孙后代，保护、改善和具有可持续性的环境

工党将与各工会组织，包括志愿者组织、消费者团体和其他代表组织，共同携手实现这些目标。工党将在这些原则基础上求得人民的信任，执政为民。

致工党内部社会主义派别之间纷争不断。在1890~1900年代初期，德国社会主义理论家爱德华·伯恩斯坦提出了修正主义的理论。他认为，与马克思主义的预言相反，现实社会中的工人阶级既没有在物质上变得更加贫困也没有在世界观上更加倾向于革命，资本主义也并没有走向衰落。在工党内部，一方面修正主义派别声称，即使对主要产业和服务业不实行公有制，也可实现建立一个更公平社会的社会主义目标。但另一方面，工党左翼却始终将公有制视为实现社会主义的试金石。自1950年代工党连续三次在大选中落败之后，“修正主义派”坚持认为，如果再不转变政策和形象，工党将注定会在接下来的选举中继续下滑（Abram & Rose，1960）。他们依据民意调查结果，指出国有化已不再受欢迎，体力劳动者阶层人数在锐减，工人及其家庭渴望获得更多的物质财富，因此有必要呼吁建立一个无阶级差别的、或是进一步减少无产者的社会。事实上，在工党又遭遇连续三次选举失利后的1987年，他们也做了与前次相同的分析。当1992年工党在大选中再度落败后，他们又加大了深入分析的力度。保守党连续四次在大选中获胜以及中间党派获得大量选票的事实，说明选民已愈来愈背离工党。对此，工党内部很少有人会辩解说出现这种情况是因为工党左得还不够造成的。选举社会学的理论与现实中的政治考量都表明，工党的政策应该向右倾斜才是。

在1980年代，政党内部派别之争又出现了新的诠释。在保守党内部出现了一个被称为“湿派”的派别，特指有些党员仍然坚持“一个国家”的保守主义立场，认为撒切尔夫人的政策导致失业率增加，使保守党损失太大，支持政府加强经济干预和增加公共开支，促进经济复苏。与其相对应的“干派”保守党党员，则主张对国家资源型企业应进行彻底的变革，由国营全部转为私营，对许多公共服务设施和国有企业实行“私有化”，削减所得税，减少政府用于福利事业的开支。在1990年代，顽固派和主张继续实施撒切尔夫人政策的支持者之间分歧比较大，尤其在进一步扩大私有化、削减税收和公共开支等问题上双方存在明显分歧。欧洲问题始终是导致保守党内部产生更大分歧的另一个原因。一部分人反对采取进一步措施与欧洲融合，甚至庆幸英国撤出欧盟；而另一部分人则认为英国的未来就在于与欧洲的融合，包括加入欧洲单一货币组织。保守党“右翼”进一步分裂为自由市场或个人主义派和权威派，前者赞成市场竞争和尊重消费者的选择；后者则主张等级分明，坚持传统价值观，强调包括父母、老师等人的权威，以及保持英国在欧洲的独立。他们的主张和观点常被刊登在《每日电讯报》、《观察家报》和《每日邮报》之类的报刊上。

工党《论坛报》集团的大多数成员如今被看作是左翼工党中的一部分“温和派”，而历来赞成单边主义，主张扩大公有制和计划经济、撤出欧共体以及从北爱尔兰撤回英国军队的那一部分左翼工党，则被划定为“强硬派”。如今工党内部的分歧重新划分为“新派”工党和“旧派”工党，后者坚持党章第四条所表述的传统立场、阶级划分政策、工会组织的联系、提高公共开支及税收等，认为托尼·布莱尔对工党机构的改革只是为了强化工党领袖的威信。

十六、党内团结与组织纪律

长期以来，英国各政党以其在大选投票中所表现出的紧密团结而闻名。党员忠诚于党，对该党在下院中占据主导地位，保证党能够平稳执政到下一届大选，体现本党这一届政府是负责任的，以及对实现党的执政纲领等，都是至关重要的。大多数议员对政党执政纲领的承诺以及某一政党将在议会中占据多数的可能性，往往会影响英国选民在两个有可能赢得大选的政党中做出选择。

党的纪律促使本党议员在议会下院选举中必须遵守党所确定的共同路线。所谓党的共同路线，就是经过本党议会党鞭（议会内代表本党议员的领袖，负责对本党议员的监督。——译者注）和本党议员之间反复酝酿后形成的决策意见，而一旦形成了决策即对所有本党议员具有约束力。如果有某位议员公然违抗党鞭的“三道杠”紧急指令（要求议员投票支持或出席会议的紧急通知。——译者注）的话，那么他就有被党鞭撤职的风险（因为三道杠是强制执行政党路线的最严厉形式），这等同于被开除党籍。工党的《议员守则》明确规定，“作为（议会工党）的成员必须接受工党会议所做出的决定”，只有在该议员认为此项决定违背了他或她的良心时才允许弃权。

保守党的议会党鞭一向由党的领袖任命。工党的议会党鞭只有在党的领袖担任首相期间才可以由其任命，而当工党在野时期则是由议会工党选举担任。值得注意的是，布莱尔于1995年打破了工党的这一传统，由他亲自指定了议会党鞭。议会党鞭及其助手的主要任务是：确保下院召开会议时有足够的本党议员出席，或者确保在可能有分歧的投票中本党有足够多的议员参与关键的投票，以及充当政党领导与后座议员之间的协调人。作为议会党鞭，会尽力揣摩议员们的情绪，判断他们如何表达对本党某些政策的不满，会软硬兼施地开导那些持不同意见的议员。偶尔也会出现因大多数议员持反对意见而导致“法不责众”的例外现象，其结果也是适得其反。1969年，工党议会党鞭向内阁报告说威尔逊（时任

首相。——译者注）关于工会改革的提案根本不可能获得议会的绝大多数议员支持，最终使威尔逊的这一计划落空。1971年，当工党议员中接近三分之一的人违背议会党鞭的指令而投票赞成加入欧盟时，党鞭对此也是束手无策。1986年，保守党政府终止了向一家美国公司出售“路虎”汽车公司的谈判，其原因就是因为议会党鞭报告说，很多保守党议员都会投反对票。1995年，有九位保守党议员在欧洲问题上反对议会党鞭的指令，差点导致该党鞭被撤职，这不仅仅是因为其中多数议员受到当地工党组织和团体的支持，就连下院的大多数保守党议员也因此受到威胁，他们随即将这位党鞭予以调换。这些借助组织纪律处罚本党议员的做法，反映出各政党在议会内部经常不能按照正常的决策程序行事。

为此，对政党内部凝聚力的形成以及议员对党的忠诚度，我们还要进一步探索有没有其他更加积极的因素。与美国不同，英国民众在大选中投票支持某个政治家，乃是因为他们代表的是某一个政党而不是独立的个人或社会名流，也不是某个地方的代言人。选民们对某位议员的了解更多的是该议员归属于哪个政党而不是个人性格和政治主张。大多数议员都明白这一点：如果他们希望再次被选民推选为议员，那么他们的政党背景才是真正的必不可少的前提。此外，他们还必须对自己所属的政党、对议会中的同僚以及对多年来与他们休戚相关的地方选区的支持者们忠心耿耿。议员们清楚地知道，一个四分五裂、内讧不断的政党是不可能得到广大选民认可的。

由首相直接任命的政府职位逐渐增多也同样有助于议员的发展。有一百名左右的议员在政府任职，所担任的职务从内阁大臣到政务次官不等。由于各级大臣都是集体负责制，作为首相，在任何一次议会投票中，他都可以稳获本党三分之一议员的支持。担任大臣，或是希望担任大臣，都有助于提高对党的忠诚度。但是这种解释还不够全面，因为许多议员并没有做高官的希望或是期盼。即使解散议会也很难对固执己见的反对派议员形成威胁。而这样做的结果很有可能是：一个内部分歧严重的政府将会在大选中落败，首相会由此下台，许多来自边缘选区的议员都会随之丧失自己的席位。

由于政党并非是单一而庞大的组织，其追随者对党的原则当然会有不同的观点。尽管保守党和工党议员的价值观不同、想法迥异，但他们之间的分歧在思想理论上绝非永远是针锋相对、不可调和的。两党在各自执政期间，都有一些政策十分相似的现象，说明外部环境的影响力以及／或是党内原则的缺陷都可能是个中原因。一些所谓的党内原则就是对该党的所作所为给予合理化解释。工党副领袖赫伯特·莫里森就曾声称，“社会主义是工党政府的一贯追求。”

十七、还是政党政府吗?

作为一个执政党，能确保在下院拥有多数议席，在一定程度上操纵着议会的议事日程，也不受宪法的制约和平衡，可谓是占据了议会立法的有利地位。对英国的这种政治体制，无论是持批评或捍卫态度，均一致认为，即使没有对立法多数的正式限制，政府通常也能够完成其主要的立法程序。然而，如果说政府有能力让议会通过其立法反映该届政府足够强大的话，那么同样可以认为，如果一届政府无法实现其为解决社会与经济问题而制定的主要政策目标时，即是该届政府软弱无力的一种标志。对英国政党责任制政府持赞成观点者认为，从广义上讲，它也是代议制政府，政党应该具有一种影响力——一种预期的影响力，因为政党毕竟是由选民选举才得以执政的，如果一个政党在政府中只能发挥很小的作用，那等于是削弱了大选和全体选民的影响力。但执政党的表现常常令其支持者大失所望。

迄今为止，还没有找到一个完全令人满意的、能够测试某个执政党影响力的好方法（Rose，1984）。人们可以将政府先前所作的各种承诺和声明，与其任期结束时的实际施政结果作对比，然后人们又会猜测如果是换作另一个党执政会是什么样的结局。或许由于受同样外界环境的影响，另一个政党的表现大概也没有什么两样。相对于那些事先已计划好要解决的问题，政府也许在处理诸如公共开支等问题上对公众舆论更有影响力，或许会依据形势的变化或公众舆论的转变而调整其政策。

在专家学者与实际从事政治活动的人之间，对于政党的影响力持有两种针锋相对的观点。一种观点是：执政党的影响力过于强大，因为执政党往往可以施加其主宰选举的影响力。专家学者们指出，两党制政府所体现出的“对立”状况，以及一党制政府所具有的“非有即无”的本质，势必会造成一些政策会随着执政党的替换而走马灯似的时弃时用。这种观点认为政党的确影响着政府，不过令人遗憾的是，这种影响持续时间不长而且大都表现在思想动机方面（Finer，1975）。对此持批评态度者则建议通过采用比例代表制来限制政党对政府的影响。在1970年代，有关选举改革的主要争议已从如何实现公平选举转为怎样在执政党经常轮流执政的状况下，减缓政策突变的频度以提高政府的工作效率。但从1979年起，这一最新观点失去了争议的价值，因为在1979年以后又出现了保守党长期执政的局面，保守党推行的一系列政策一直延续到1997年。在1983年和1987

年两次大选中，政党联盟进一步扩大，第一种观点则再次显得比较中肯和恰当。

另一种观点认为，政党是软弱无力的。政党在处于反对党地位期间，大都对执政准备不足，而公务员的地位则是旱涝保收的，一旦有内阁大臣想要推行在他们看来是不切实际的政策，他们便会采取很多手段令大臣们感到难堪。此外，各种老问题和旧阻力的重复出现，或者是"跟着现实走"的感觉，迫使各政党不得不将各自的思想理论先搁置一旁而去实施一整套与此前颇为相似的政策（Rose，1984年）。而所谓的"现实"中有一大部分是前任政府遗留下来的政策以及有关政府开支方面的问题。例如，在1990年的政府开支中，有四分之三是以1939年之前的历届政府所承诺的政策为依据的（Rose & Davies，1995）。另一个限制政府的因素来自于国外重大事件或其他国家所制定的相关政策的影响，例如1974年阿拉伯国家石油价格暴涨了四倍，以及欧盟制定的政策等。如果将政党的执政任期与国家经济状况相比较，如通货膨胀率、失业率、经济增长速度和国民富裕程度等，最为令人吃惊的就是无论哪个执政党在位，国家经济发展状况并没有明显差别。

撒切尔夫人任首相的几届政府则是不同于上述理论的一个例外。撒切尔夫人政府一改过去所奉行的国家干预市场和公有化的价值观，转而强调市场的调控能力和私有化。尽管撒切尔夫人政府用了整整十年时间才将政府开支在国民生产总值中的比例降低到1979年的水平，但它的确改变了政府将更多的资源直接用于一些特殊项目，如增加国防预算、维持法律与秩序、削减公有化企业以及政府廉租房的投入。许多国有资产出售给了私人投资者，一些原来由地方和中央政府提供资助的服务业和加工业，要么被承包出去，要么被"私有化"；到1990年时，有超过100万套的政府廉租房都卖给了租户。撒切尔夫人政府还将原来的间接税收政策转变为直接税收，并针对工作方式的变化和高失业率而制定了新的工业关系法规，这项法规的出台严重削弱了工会的势力。根据这一经验，很难认为一个坚定的政府也"没有多少差别"（Kavanagh，1990）。

如果一个政党立场坚定，在议会中占据了大多数议席，面对的是一个信誉受挫或软弱无力的反对党，并且能够长期执政（比如十年或20年），那么它就有可能对社会和经济发展产生相当大的影响力。在1930和1940年代的瑞典和美国以及1950、1960年代的前西德，其主要政党（分别有社会党、民主党和基督教民主党等）都曾有过这样强大的影响力。很明显，布莱尔对1997年当选的工党政府也抱有这种期望。

框图 7.8　理论与实践：政党责任制政府

理论

- 赢得下院多数议席的政党组成政府
- 执政党因在议会中居多数，所以掌握下院议事日程的决定权，从而可以推行它在大选中所承诺的政策纲领
- 大选期间，执政党对其政绩负责
- 执政党可以在议会中不占据有效多数。如1951年、1964年、1974年和1977~1979年的几届政府；甚至在1994~1995年间约翰·梅杰政府尽管拥有超过14人的有效多数，但在许多提案的表决上都是岌岌可危的，如欧洲问题和燃油增值税问题

实践

- 一个政党可以在执政之前做出很多承诺，而一旦执政后其承诺常常发生变化。反对党除了可以列席少数礼节性的会议之外，无缘参与白厅的事务、分享有关资料和数据，直至下一届大选
- 公务员可借政府部门相关政策的延续性而获得某种既得利益，并采取许多策略阻止一些较为激进的提议
- 大多数政策是在“承袭”先前政府的承诺。例如：1990年，75%的公共开支是用于兑现早在1939年以前政府所做的承诺
- 面临国际突发事件时，政党先前的承诺也会成为泡影，如1974年阿拉伯地区油价突然飙升四倍的事件
- 各政党在某些政策问题上会出现针锋相对的情况，如拒绝接受欧盟协议关于“社会章节”的条款与承诺加入欧盟两者之间的矛盾
- 政府无法掌控全球化经济、高科技以及信息交流网络

一个政党要实现执政需要有以下特殊的条件：

- 政治意愿
- 拥有大多数选民
- 反对党较弱
- 长期的执政经验
- “有利的”国际氛围
- 能够“传递”政党政策、训练有素的政治实业家和公务员
- 采取更多的政府行动，如立法、管理规定和资金等，都是政策实施过程中的必要投入，并不影响政策实施的结果

十八、政党体制在变化吗?

在1974~1987年的大部分时间里，英国两党轮流执政的局面承受巨大压力，政党联盟的崛起曾一度威胁到工党作为英国第二大党的地位。但自1987年以来，由于政党联盟的解体，两党制的改革前景也就随之消失了。

选举改革和联合政府的引入，有可能从根本上改变各主要政党之间及其内部的关系（参见本书第六章）。一些反对派认为，诸如领导不稳定、软弱无力、政策不连续等联合政府所具有的缺陷，或许只适合魏玛时期的德国和第四共和国时期的法国，但不太适用于现今的英国政府。迪斯雷利（英国著名政治家。——译者注）认为，“英格兰不钟爱联合政府”，这种对联合政府的厌恶感，通常会使人们对其他一些据说是“非英国式”的选举现象产生怀疑，比如比例代表制和多党制等。但是自1900年代以来，由一党组成多数政府的“标准模式”在英国也不过只存在了大约三分之一的时间，而且迄今仍在很认真地考虑是否引入比例代表制。

如果我们分析一下英国自1914年以来有关联合政府和非正式的政党合作方面的历史记载，就会发现，只要发生以下任何一种情况，一党制的执政模式就会被解除：

- 战争时期（例如1916年和1940年）以及战后初期（如1918~1922年）
- 经济危机时期，以及一党执政但在议会不能成为多数派时（例如，1931年工党少数政府垮台后，随即组成了联合政府）
- 少数政府拒绝解散议会之时，这种状况会导致执政党与另外一个政党合作（如1930~1931年工党与自由党的合作）或签订盟约（如 1977~1978年工党凭借与自由党结盟组成少数政府）

对一党制政府和两党对立的模式持批评观点的人，主张实行比例代表制（PR），它并不意味着一定会产生联合政府（尽管这种情况很有可能出现），而是为了保障政府能得到大多数选民的支持。另一种观点认为，姑且不论联合政府与一党制政府相比是否算是一种进步，从逻辑上讲，随着政党内部派系分歧的持续加重以及由于某个执政党未能赢得议会多数的现象时有发生，都必然会导致联合政府的结局。引入比例代表制，或许可将它看作是对一系列难分胜负的大选结果的一种反应，可能会减少政党内部的派系之争。保守党凭借在议会仅占据大约42%的微弱多数长期执掌议会，这种状况最终使得工党中的一些人坚信对选举制度进行改革会给工党带来好处。从历史角度来看，保守党从英国的这种非比例代表制的选举制度中获利不少。只有比例代表制以及工党和自由党的联盟，或许

能够提供较多的机会产生一个非保守党政府。

框图 7.9　当今英国政治：英国政党

以下是当前发展趋势以及改革所面临的压力：

1. 未来工党与工会的联系。“新派”工党或许希望摆脱工党以往只代表一部分社会群体的形象并摒弃工党“欠了工会一屁股债”的旧观念，但这种做法给工党的财政来源造成很大问题。
2. 财政问题并不仅限于工党。自1980年代起，即便是英国最富有的政党——保守党也一直苦于应对持续出现的财政赤字。两党都赞同尼尔关于限制竞选经费的提议。
3. 亟待解决的一个问题是：英国是否应该仿效西欧其他民主国家，由政府为政党提供活动基金。目前各反对党在从事与议会相关的工作时可获得政府给予的少量“短期借款”（大约有两百万英镑），但目前各党的竞选活动经费全都要靠自己筹集。
4. 由于党员人数的不断减少，各政党经费紧张的问题已越来越严重。1953~2000年，保守党党员数量由2750000人锐减至300000人，同期工党的党员人数则由815758人减少到不足400000人。

党员人数的下降也引发了如下相关问题：

- 选拔党内干部的范围相应缩小
- 地方选区政党的影响相对减弱

联合政府的出现使英国一些传统的政治和宪政理念面临新的挑战。它将进一步削弱“选民授权”的观点，使与之相关的种种辩解显得软弱无力，因为由多个政党组成的联合政府将不得不就推行什么政策和内阁席位的分配等问题讨价还价。由此推测，联合政府的首相在任命各部大臣和解散议会的政治空间也将受到一定限制，因为首相本人将不得不与另外一个政党的领袖商讨如何安排大臣职位。在以往的几届联合政府中，由于各政党领袖常常互不相让，比那些后座议员或党内积极分子表现得更有个性，致使联合政府几近破裂，或是关系极度紧张。至于君主最后所能行使的权力作用，通常是应首相的请求出面宣布解散议会，或是要求某政党领袖重新组阁。这种作用可能会变得更具政治象征意义，名义上显得更为重要，从宪法角度看，也更有争议性。

关于政府和政党应发挥哪些作用的讨论引发了一个涉及价值观的问题：一个政党应该拥有多大的社会权力？一种观点认为，如果政府希望社会和经济的发展发生根本性变化，它就必须掌握更大的权力，这是工党左翼的观点。而主张改革的观点认为，加强对政府的督查，比如来自利益集团、欧盟或上院的督查，才是对当选政府及支持它的选民们的约束。保守党内支持自由市场的一派对此持怀疑态度，他们认为政府的行为非但不能提高个人的选择和自由，反而可能会限制过多。

十九、结论

美国政治党派的逐渐衰退也同样波及到了英国，在这两个国家，大规模的群众性政党时代或许已是强弩之末。以往人们强烈的政党归属感日渐衰退，党员人数和组织活动愈来愈少，这些现象表明，政党的作用在大多数民众的生活中已变得极其有限。据MORI（即国际市场舆论研究公司。——译者注）1993年元月进行的一项民意调查显示，现在已经很少有人愿意为他们曾经支持的政党卖力地参加政治活动，例如，只有2%的受访者表示愿意打电话游说他人为自己的政党拉选票，或在大街上叫停行人让他们评论本党的功过是非；只有4%的人表示敢于在另一个政党的集会上公开表达支持本党。在2000年大选中，约有800000投票人是各政党党员，在全体投票者中连3%都不到。选民们对许多社会问题的看法普遍趋于一致，这表明工党与保守党的价值观以及对各自支持者所关心的问题并没有非常鲜明的差异。在某些方面，各政党已不再固守其思想观念，这种变化也是为了应对中产阶级选民人数的不断增加以及选民的社会阶层特征日趋复杂化。利益集团现在也不大愿意与某个政党公开表示亲疏远近，工党与工会之间的关系也比从前疏远了。没有哪个政党仍与某个国家报纸有直接联系，政党也不可以购买广播或电视的播放时段做政治宣传（Kavangh，1994；Malgan， 1994）。

各政党采取将某些职能转包出去的做法以适应这些变化。在大选之前和竞选期间，各政党纷纷招募技术专家协助做竞选宣传、媒体推介以及民意调查等工作。对于大多数选民而言，电视是他们了解政治类信息的主要渠道，这一点也引起了各竞选政党和全国年会举办者的高度关注。各政党现在越来越依靠那些独立的、对本党政策持同情心态的智囊团体为它们出谋划策，如工党的智囊团是公共政策研究所（IPPR），保守党的有社会市场基金会（SMF）、亚当·斯密研究所（ASI）和政策研究中心（CPS）等。各政党也吸引一些跨党派的信息机构作为其政策顾问，如公共政策研究所的“社会公正委员会”和“福利国家”等机构

中，就有来自工党以外的专家参与。布莱尔一直热衷于挑选实业领导参与其各种工作组以及政策审核。

随着各政党在筹集党内经费、重新部署非西敏斯特选区的选举策略以及采取多级管理等方面进行制度改革，各政党正在发生不同程度的变化。但有一点很明显，在诊断英国政体的缺陷时，决不能忽视英国各政党所处的特定环境，即：英国政府，不论好坏，仍然是两党制的政府，这一个执政党的健康与否与另一个执政党的健康状况是不可分割的。

简括

1. 政党发挥的基本作用，包括选拔政党领袖、动员选民投票以及为选民提供政策选择。
2. 政党负责制政府取决于执政党是否纲领明确和纪律严明，允许全体选民根据执政党的从政表现和比较执政党之间的未来纲领做出选择。
3. 从选民的政治倾向来讲，英国是一个多党制的国家，但就议会席位和各政党组成政府的机会而言，英国又是一个两党制的国家。
4. 保守党在大选中接连获胜的事实，证明它具有较强的适应能力，其前任和现任领袖具有非凡的执政技巧，其反对党则处于四分五裂的状态。保守党一贯支持某些核心价值观念，但由于党内对政府在经济运行中应发挥何种作用和如何处理好国家与个人之间的关系等观点产生了明显的分歧，从而导致党内出现了两个明显的派别。
5. 撒切尔夫人主义是指在撒切尔夫人担任保守党领袖期间由她所倡导的价值观、她的执政风格以及她所推行的政策而形成的一整套执政观念，包括（英镑）货币主义和自由市场经济等政策（如稳健货币、削减税收和政府开支），主张社会集权主义（如自助、节俭、个人负责、尊重权威），以及坚持大西洋主义的对外政策。
6. 工党最开始只是一个具有明显地方性特色的政党，其前身是一个议会外团体，成立之初的目的是为工人阶级谋求更好的待遇。工党在言辞上一直是宣扬社会主义，但实际上推行的是社会民主主义，主张社会下层应该分得更多社会财富的蛋糕，但承认蛋糕是资本主义的。工党一贯认为政府在经济领域应当发挥更大作用，为公民提供更多社会福利。

7. 工党的前身是工人运动中的一个政治团体，而工会是代表各个行业的团体组织。工会与工党之间的密切关系一直是被人们诟病的一个原因，也有碍于工党自称是一个全国性的、无行业限制的政党，但两者之间的关系在布莱尔担任党首时期已经发生了变化。

8. 除了很明显的一点，即主张民族主义的选民多集中在凯尔特外缘地区外，英国现行的选举制度以及社会主要由两大阶级构成的现状，使得第三政党大都处于不利的地位，只有在民族主义选民比较集中的凯尔特后裔集聚区是个例外。1980年代初期，社会民主党与自由党的政党联盟曾有过短暂的辉煌，标志着选民曾一度支持第三政党，而两党在议会中只占有少量席位的事实，则反映出两党制政府在体制上的缺陷。

9. 两大政党的各级组织呈明显的三级架构，即选区政党、中央机构和议会政党。尽管两党在组织机构上有一定差别，但党内权力都是趋向于由中央集中，议会政党依靠选区政党提供资金支持和争取选票，而选区政党的主要权力则是推举本党议员的候选人。工党在1980年代连续四次大选落败之后，为了扭转颓势而不断尝试加强党内民主或提高党员积极性，为工党注入新的活力。

10. 政党内部的权力平衡，在不同时期由于重大事件、政党领袖的个性及选举机遇等影响而发生转变。对政党内部结构的分析所得出的结论是：（1）议会外政党组织的作用形同于压力集团，向政党领导层施加压力；（2）政党的历史和渊源影响其组织架构、权力制衡关系及预期目标；（3）每次大选获胜都会加强中央集权；（4）工党内部由于多个权力中心的存在而助长了党内分歧和宗派主义。

11. 自1987年起，两大主要政党就将争取目标转向吸引那些游离于政治中间地带的一部分选民，这种做法最终会导致两党的政策在一定程度上趋同。但在有关政府如何在经济领域发挥作用等问题上，议会前排议员们常常争执不休。

12. 政党能否保持党内的团结一致和组织纪律，在一定程度上取决于该党在议会中的督导体系以及对地方选区政党的期望值，党内积极分子从政的抱负和分享共同价值观也会发挥重要作用。

13. 英国实行的是政党政府制：政府由下院中占据多数席位的政党组成，由执政党掌握议会的议事日程，并且往往凭借其在议会中的多数优势推行

其施政纲领。有人因此质疑不同政党是否真的能够发挥不同作用，尽管执政党时常变换，其言论表面上大相径庭，但它们推行的政策却保持着延续性，并没有因为执政党的交替而变化。

14. 选民们对政党忠诚度的减弱，对整个政党制度产生了较大影响，导致政党积极分子减少，招募新党员困难等。这迫使政党不得不重新树立形象并将一些传统的职能转包给党外机构去做。除非发生某些重大事件，如比例代表制的实施或两大政党的支持率持续下降而导致联合政府的出现，才有可能影响政党制度的变化。

大事记

1900　工党代表权委员会成立

1906　工党成立；自由党在大选中以压倒优势获胜；工党首次获得议席；工党与自由党订立选举同盟

1916　劳合·乔治当选首相；自由党出现分裂

1918　劳合·乔治领导的联合政府赢得“推举选举”；工党修改党章第四条：对社会主义的承诺

1922　保守党脱离劳合·乔治的联合政府，成立了1922委员会，并在大选中获胜

1924　麦克唐纳组成第一届工党政府；在议会中居少数，执政期十个月时由于自由党撤回对工党的支持而下台

1929　大选之年；工党首次成为英国第一大党；麦克唐纳组阁

1931　工党内阁因削减公共开支问题而分裂；麦克唐纳辞职，但旋即又组成联合政府，最终遭到工党弹劾；亨德森取代麦克唐纳成为工党领袖

1932　兰斯伯里成为工党领袖

1935　巴尔德温取代麦克唐纳成为首相；阿特里担任工党领袖；保守党在大选中获胜

1940　丘吉尔组成国民政府，其中包括数位工党内阁大臣

1945　工党在选举中获压倒多数胜利（以144票占据下院大多数席位），使得工党历史上第一次组成多数政府；丘吉尔任命伍尔顿敦勋爵为保守党主席，以期使保守党组织跟上战后形势

1950　工党在大选中险胜

1951　阿特里呼吁重新选举，但他还是败给了保守党；保守党吸纳了许多工党有关社会福利和国有化等立法提案；战后政党之间的共识初见端倪

1955　丘吉尔首相辞职，由艾登继任；保守党赢得大选；盖茨克尔接替阿特里任工党领袖。

1957　艾登辞职，麦克米伦"突然显露"成为保守党领袖并担任首相

1959　保守党连续三次大选获胜；工党转向"修正主义"，不断调整政策

1963　麦克米伦首相辞职，霍姆"脱颖而出"成为新的保守党领袖和首相；哈罗德·威尔逊在盖茨克尔逝世后当选为工党领袖

1964　工党在大选中险胜

1965　霍姆辞职，希思当选为保守党领袖

1966　工党以96票的多数赢得大选

1970　希思在保守党选举中战胜塞尔斯登，后者提出的一些政策有悖于各政党在战后所达成的共识

1972　希思的所得税政策发生180°逆转，加强了政府对经济的干预

1974　2月，工党在"由谁执政"的大选中获胜，组成少数政府；民族党和自由党派复苏；10月，工党再次以微弱多数执政

1974　保守党修改党内领导的选举程序，希思败给撒切尔夫人

1975　威尔逊辞职，卡拉汉当选为工党领袖并担任首相

1976　递补失败；工党依靠与自由党的结盟组成少数政府

1979　工党政府在议会遭遇失败；保守党赢得大选

1980　卡拉汉辞去工党领袖职务，由富特当选继任

1981　工党特别会议采取由选举团选举工党领袖；社会民主党成立；工党全国执行委员会查处"军事倾向派"（工党内托洛茨基派政治团体。——译者注）

1983　保守党赢得大选；自由党与社会民主党联盟获得的选票几乎与工党持平；工党全国执行委员会开除五位"军事倾向派"议员；金诺克当选工党领袖

1986　工党对利物浦"军事倾向派"开始实施党内纪律惩戒

1987　保守党再次赢得大选；自由党—社会民主党联盟差一点获胜；金诺克发动重新检讨工党所推行的政策

1988　社会民主党和自由党合并（为自由民主党。——译者注）

1990　保守党罢免撒切尔夫人，梅杰成为新任党首和首相

1992　梅杰在大选中获胜；金诺克辞去工党领袖一职，由史密斯当选继任工党领袖

1994　史密斯去世，布莱尔当选为工党领袖；保守党托利派投票反对现行的欧洲政策

1995　梅杰辞去保守党领袖职务，但随即又角逐成功重新上任；布莱尔提出修改工党党章第四条并获得通过，这是工党右翼在党内再次占据上风的明显信号

1997　改革后的工党以绝对多数赢得大选

作文/讨论题

1. 为什么工党比保守党更易出现分裂和内讧？现在还是这种状况吗？
2. 为什么保守党在大选中总是如此成功？
3. 你认为工党自称其内部比保守党更为民主适当吗？
4. 英国是否是政党政府？
5. 撒切尔夫人是否终结了英国政党共识政治的状况？
6. 英国是一个两党制国家，请就此展开讨论。

研究题练习

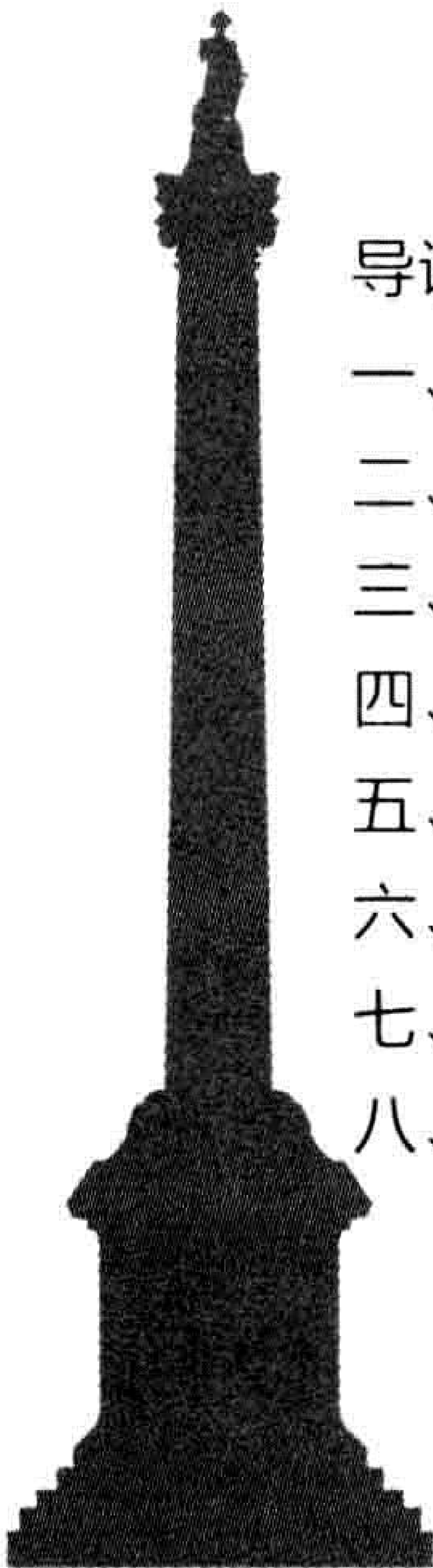
1. 简要注解以下名词：

   布鲁日团体（Bruges Group）　托利派改革团体(Tory Reform Group)
   军事倾向派（Militant Tendency）　没有退路（No Turning Back）
   竞选纲领团体（Manifesto Group）　政策研究派（for Policy Studies）
   竞选活动团体（Campaign Group）
   公共政策研究所（Institute of Public Policy Research）

2. 保守党党内是如何制定政策的？工党又是怎样制定的呢？

第八章
利益集团





导读

一、利益集团与民主

二、利益集团与政党

三、利益集团的类型

四、利益集团的成因

五、政治活动策略

六、途径：圈内外利益集团

七、拉拢外界舆论

八、院外活动

九、如何施加压力

十、工会组织

十一、经济利益集团

十二、社团组织阶段

十三、撒切尔夫人政府与利益集团的较量

十四、结论

↘导 读

各种利益集团具有活力与发展迅速，从某种程度讲，既是政府鼓励的结果，又是社会对政府干预程度的反应。这一现象在战后福利国家已蔚然成风。利益集团为政府提供了各种经验，为民众拓宽了参政机会，为政府与民众之间提供了一个长期对话的沟通渠道。但是，也有人认为利益集团对议会民主构成威胁。早在1970年代，就有评论家质疑，英国是否变得愈来愈难以治理，其理由是各个行业的利益集团仿佛都能够对政府的权力进行干预，尽管历届政府都是经民选产生并代表整个国家利益的。

怎样区别不同类型的利益集团？它们究竟怎样维护各自的利益？政府为什么要容忍它们，甚至在某种情况下还鼓励并支持它们的主张呢？有些利益集团获得"院内"政治地位的原因何在？本章将论述这些问题，并探讨"社团国家"的概念以及政府与各大产业集团组织之间的关系。本章还专门分析了在撒切尔夫人执政时期，由于她摒弃了战后历届政府一直奉行的政党共识以及在重大决策上与各主要利益集团进行协商的传统作风，导致政府与利益集团之间的关系紧张。本章最后也分析了与利益集团活动相关的一些弊端。

如果英国人只是在大选期间才能对政府施加影响力的话，那么卢梭早在18世纪就嘲讽英国人是选举奴隶的说法或许依然有些道理。然而，到了20世纪就已经形成了表达民意的两个主要渠道：第一个渠道是政党选举，选民可以通过选举某个政党作为一个选区的代表；第二个渠道就是利益集团，这些政治团体是由持相同观点或相同职业背景的个人所组成。大多数个人既有选举权，同时又归属于某个利益集团。但选举权只限于在某个阶段才能使用，比如每隔四年左右才有一次大选，而利益集团则给公民们提供了在某些特殊领域对政府制定政策持续施加影响的机会。

一、利益集团与民主

利益集团的形成，大都缘于地方保护主义的影响以及担心受到政府制裁，这似乎与主张理性探讨和全民福利的思想有相悖之处。S. E. 范纳曾于1958年出版了一本名为《无名帝国》的书，这是研究英国利益集团的早期著作。该书描述了各种利益集团的存在，这些团体又怎样在政党和议会内部运作以及如何对政府决策施加影响。范纳最后得出的结论是：这些利益集团（对普通公众而言）大都名

不正言不顺，没有得到官方的认可，简言之，没有名分。然而，在现实中，自由民主制度是允许对政府进行监督，并限定政府对多数人的统治。因此，各种利益集团在政治舞台上的表演机会，往往取决于政府对结社、集会、言论等自由的开放程度以及对那些违背政府主张观点的合法性的认知度。而社会对不同利益集团的认可和宽容，则是利益集团进行政治活动的必要条件。

框图8.1 利益集团的主要概念

压力集团	指寻求对政府施加影响使其采取或修改某些特定政策的政治性团体的总称。
利益集团类型	●倡议型：倡导一项事业，如援助贫困儿童行动组织 ●利益型：代表某些特定行业，如工会、汽车协会 ●顶层型：代表一系列利益集团，如英国工会联盟（TUC） ●阶段型：为推动某项具体计划而成立，如反对在某地设立核废料处置场所
“圈内团体”	能直接进入“权力走廊”的团体，如全国农场主联合会（NFU）和农业部。
多头政治	由美国政治学家罗伯特·戴尔首创，意指各竞争团体应相互监督和制衡以确保稳定和政治自由，是一种温和的政治制度，大体与政治多元论相似。
庇护主义	指政府某个部门与受其庇护的团体之间在利益上的高度一致。
社团主义	主张在政府管理和制定经济政策的过程中要有利益集团的参与及合作。
三方代表制	产生于1970年代、与英国政治相关的一种社团合作形式。源于当时的许多经济政策都是由政府、工会联盟（TUC）和英国工业联合会（CBI）三方谈判协商后所制定的。

有半数以上的英国成年人是一个团体组织的成员（如工会），其中许多人同时是好几个组织的成员。像皇家保护鸟类协会，其成员在数量上比英国所有政党人数的总和还要多。很多人也依自身情形分别参加社区其他社团组织，如业主委员会、学生家长组织、退休人员组织、汽车收藏者协会等，尽管这些社团或许并非正规组织。与这些代表具体利益的团体组织相比，参加大选投票并不能有效地使每个公民对各种问题充分发表意见。大选只是让人们对各个政党的一揽子政策做一个粗略的大致判断，而利益集团则是通过对具体问题提出具体观点，以补充选举的代表性和合法性。

二、利益集团与政党

利益集团迄今大都是由自愿者组成的各种协会组织，接纳志同道合的人为其成员，并试图对政府制定政策施加影响，在这些方面与政党相类似。但是政党在以下三个重要方面有别于利益集团：

1. 政党提出候选人参与大选，旨在取得执政地位。尽管有些利益集团在大选中也支持某个政党的候选人，但是只有工会组织对其候选人的赞助才稍具规模。

2. 各政党为了争取执政，事先都会制定出一整套施政纲领，以吸引绝大多数选民的支持。为此，各政党都不得不兼顾各种利益集团的利益，并尽量维持它们之间的平衡。相比之下，利益集团只是寻求各自的局部利益，尽管他们有可能在战术上表现为维护公众利益。

3. 作为执政党，它必须对其制定的各项政策承担起协调和履行的责任；而作为利益集团则只是寻求在与其利益相关的个别领域对决策者施加影响。

有些评论家可能会对上述区分提出一些合理的限制条件。像绿色和平组织或全民选举党等党派，虽然以政党的形式运作，但它们与利益集团有更多的共同之处，即主要关注某一个具体问题。此外，有些工会组织在工党内也起着主导作用。但是从广义上对两者加以区分还是有益的：政党谋求执政和公众影响，并最终承担全面责任；利益集团则主要寻求接近决策人以施加局部影响。

在上世纪中叶，利益集团表现得非常活跃，其原因是显而易见的。政府作为最大的雇主、经济决策人、宏观调控者及税收和利益分配的总管，其职能已在不断扩大。由此，政府对公众的影响也波及更多的层面，政府的职责范围也随之延伸到社会生活的许多领域。因此，政府也愈来愈依靠许多利益集团的协作与配合。没有利益集团与政府部门之间的不断协商与合作，政府在政策的制定与实施

上就会遇到障碍或者变得困难重重。现在的政府都愿意与各利益集团的权威人士及代言人协商国是。尽管政府大臣可以制定住房或教育等政策，但他们并不会盖房子、确定住房按揭利率、招聘教师及兴建学校等具体工作。政府的决策过程包括调动一切积极性和合理调配资源。在这方面，政府希望各利益集团及其他参与决策的人能够按照政府所希望的方式予以配合。通常的情况是合作而非对抗。

三、利益集团的类型

对那些只是想对政府施加影响但不谋求执政的利益集团，大致可分为三类。第一类是倡议型或表态型团体。这类团体大都倡导某项事业，其潜在成员的增长从理论上讲与全国人口的增长同步，像堕胎法改革协会、霍华德刑法改革联盟，以及近年来出现的为宣传某些思想或政策的“智囊团体”，如支持自由市场观点的亚当·史密斯研究所和经济事务研究所、主张宪政改革的“宪章88”等组织，都是这一类团体。第二类利益集团通常是以同一职业或共同的经济利益为基础，如各种专业组织、工会及商会等团体。

这两类利益集团的区分并非总是十分明显。一些（政治）倡议型利益集团可以为其事业吸收一些为了经济利益而加入的成员，而利益集团通常也竭力将其行动标榜为范围更广的事业，如把增加教师工资和改善教学条件与提高国民教育素质相提并论。由于倡议型利益集团为其支持者提供的回报甚少，也拿不出什么抵制措施，因此比起经济利益集团就显得比较势单力薄。

最后一类是顶层型利益集团。它们代表的是一系列利益集团。其中最为典型的是英国工会联盟和英国工业联合会。有学者提出还有第四类，即潜在型利益集团，指的是那些具有共同利益、但是尚未组织起来的团体。如无家可归的流浪者，早在收容所协会成立之前他们就长期存在。值得一提的是，从成立伊始就将自己定位为全国性的政治利益集团寥寥无几，多数利益集团参与政治舞台的兴趣大都是阶段性的。

四、利益集团的成因

在英国或者其他国家，利益集团的活动方式大都是由政治环境所决定的。譬如在美国，立法、行政与司法三权分立，分别由国会、总统和联邦法院及各州政府行使。这一点从利益集团的分散活动方式就可以显现出来。在法国，由于权力集中在总统办公室和高层公务员手中，因此那里成为各利益集团活动的主要目

标。而在英国，正式决策则是由白厅政府各部所决定的，因此，利益集团就将如何接近这些政府部门视为关键。在没有机会接近政府高层的情况下，也可以利用其他政治接触方式和场所（如议会和媒体）作为弥补或中介。随着英国加入欧盟以及苏格兰、威尔士和北爱尔兰地方立法机构的完善，为利益集团创造了更多接近高层的切入点。能否将一个议案直接反映给一位大臣（通常是先反映给该大臣的高级顾问或是其副手），往往是衡量一个利益集团之政治地位及其对政府影响力大小的标志。

能否与有相当影响力并得到社会认可的利益集团进行协商沟通，是当今英国政治中的一项文化规范。作为一个利益集团，它期望政府就即将讨论通过的政府立法及行政改革措施等细节征求他们的意见，因为这些新的立法或措施可能会影响该团体的利益。这近乎是一种权力，当然也是一种礼节。如果一位大臣无视这项决策的“游戏规则”和政治礼节的话，他就有可能招惹麻烦，并且成为众矢之的。由此可见，沟通与协商无论是对政府部门还是利益集团都是非常重要的。通过协商，政府部门方能抓到准确信息，化解潜在的批评，及时修改计划，赢得利益集团的理解乃至合作。对公务员而言，尽管他们是有专业特长的，但他们通常都缺乏对其分管领域的专门知识与经验。为此，他们会很自然地向相关利益集团的代表寻求帮助。反过来，利益集团一旦得到官方的认可，就有机会在相关政策形成的初期对政府施加影响，并能够洞察政府相关部门的思路。目前政府与一些利益集团的协商几乎已发展成为半官方的形式，有些议会法案已明文规定必须与相关利益集团进行协商，如农业部官员要与全国农场主联合会（NFU）的代表就一年一度的农产品价格审核问题开会协商。在政治协商方面，传统的做法和形式与相关的法律要求发挥同样重要的作用。一些利益集团由此在白厅赢得了很高的地位和影响力，甚至是不亚于当年白哲特（Walter Bagehot，英国实业家、作家、记者，撰有《英国宪法》一书。——编者注）形容英国君主的三项权力，即“知情权、鼓励权和警告权”。

利益集团发言人和政府部门官员的接触可以是正式的，如与政府部门相关委员会和工作组的会谈；也可以是非正式的，如像工作午餐或打电话叙谈等。在许多情况下，政府官员与利益集团代言人有着多年的工作关系，双方之间已经建立起了良好的私人关系，经常保持联系，彼此能够准确理解对方的想法和问题的症结。利益集团也十分清楚，一般公务员不能要求大臣做某件事；而大臣更不能责成内阁做某件事；每逢遇到一个有争议或重要的政治问题，最后都要交由内阁

做出裁决。大臣们都不介意在内阁同僚面前公开表现为某个院外活动团体的代言人，也不在乎这么做是否值得。然而，事情往往是，一件重要的大事一旦经过某位大臣的同意，往往就能形成一项动议，如果再得到首相的支持，那么这项决定就很难再被推翻。

英国的各主要政党在执政之前，都会拟定出许多比较详细的政策，其中有些甚至要达到立法草案的要求。拟定政策通常要着眼于达到各方满意的目标，如争取最多选民的支持，平衡党内各种要求，财政计划要负担得起，对相关利益集团可能做出的反应提出应对措施。除了工党会考虑工会在党内的传统作用之外，其他政党在拟定竞选纲领时却很少与各利益集团协商，这一点又令人感到吃惊。在现实中，各政党无论是采纳或摒弃一项政策都很少受情绪化支配，从某种程度上讲主要是受相关利益集团、思想理念与传统习惯等方面的约束。譬如，保守党的竞选纲领通常都倾向于减少国家对经济事务的干预，降低税收，紧缩公共开支，鼓励企业自由发展；而工党的竞选纲领则偏向于增加社会服务开支，调整收入与社会财富的分配，以及提高国家对主要工业的干预和调控能力（直到1992年）。

如果一届政府坚持认为它已被议会授权制定某项特殊政策，那么相关利益集团可能仅有机会对提议的法规细节进行讨论，有时甚至连参与讨论的机会都没有。像1970年希思政府和1979年撒切尔夫人执政时所制定的工业关系法案，都是在几乎没有与工会组织磋商的情况下讨论通过的。1989年，保守党制定的人头税因为没有与地方政府协商而声名狼藉。耐人寻味的是，这几项政策都成了失败之举。任何事情一旦发展到政治化的程度，并且当主要政党占据有力竞争地位时，各利益集团的影响力仅取决于它们与执政党的亲近程度。

利益集团中鲜有能够利用其成员的投票权来左右对政府大臣的奖励或惩罚。选民们在投票时通常是比较理性的，并非只考虑所在团体的利益，尤其是很多选民同时属于多个利益集团，而这些团体的作用及其代表的利益常常是对立的。这种状况不仅削弱了选民个人与某个利益集团之间的一致性，而且也使投票结果更加捉摸不定。以最近几次大选为例，工会领导都呼吁全体会员要团结一致支持工党，但结果仍然只有不及一半的工会会员投了工党的赞成票。作为利益集团，甚至是政府本身，都要充分考虑彼此对手的利益。譬如，维护铁路利益的院外集团会遭到支持公路运输团体的反对，而这两个集团又同时遭到环保组织的抨击。这时候遭遇两面夹击的大臣所起的作用就像一个中间人，尽量采纳不同意见，争取达成妥协，使各利益集团和执政党双方都能够接受。

最后一个因素是政治文化与公众舆论对利益集团的目标所给予的支持程度。在1960~1970年代，越来越宽松的政治氛围有助于一些社团组织开展宣传活动，呼吁社会放宽对诸如离婚、堕胎和同性恋等行为的禁锢。与20世纪前几十年相比，像戒酒协会（包括反对售酒）和主日遵奉会（反对在星期天从事体育和娱乐活动）这样的团体，其影响力早已一落千丈。

日益突出的绿色环保问题充分显示了公众舆论氛围的重要性。与许多西欧国家一样，在英国，像绿色和平组织和“地球之友”这样的环保组织，是近20年来发展最为迅猛的利益集团。1995年，绿色和平组织声称已吸收了40万英国会员，其会费收入达900万英镑。这两个数字对工党而言都是可望而不可即的。仅仅在大约20年前，这些环保组织还被人们普遍认为是怪诞不经的。这些环保组织的迅速壮大也得益于一些环境事故的频频发生，如切尔诺贝利核泄漏事故、托力峡谷生态灾害以及有关酸雨、空气污染和温室效应等方面的大量报道（McCormick， 1991）。如今各个政党、工商界和工会的领导人都非常注意为自己树立“绿色环保主义者”的形象，在制定相关政策时均要考虑对生态环境是否会造成不利影响。

五、利益集团的活动策略

在政府制定政策的整个过程中，利益集团都可以从中施加影响和压力，如促使政府意识到某个问题的重要性，明确提出其他可供选择的政策建议，在议会辩论阶段施加影响，利用媒体进行跟踪报道，然后再采取行动促使由此形成的相关法律规定或政策文件得以执行。利益集团通常所采取的最为有效的一贯策略，就是私下进行“院外活动”，游说相关公务员和大臣。政府有关部门的顾问委员会和代理机构也是院外活动的接触对象。尽管利益集团能够为政府决策者及时提供一些准确的相关信息，但是也不能过高估计它们影响政府的能力。在协商政府所提议的某项政策的过程中，政府对某个利益集团所提出的不同观点大都不过是表面上征求意见，仅此而已。如果政府不愿采纳某个利益集团的建议而出台一项政策的话，该利益集团也只能在该政策的实施过程中继续施加影响。

框图8.2 利益集团的活动模式与政策制定流程简图

政策制定阶段	利益集团活动
1. 认为有必要制定政策：将拟定政策列入议事日程	●营造有利的舆论气氛 ●唤起媒体与公众的兴趣 ●游说相关议员、政党及智囊团体
2. 进入程序：详细拟定有关法律法规及政策文件的草案	●尝试与政府接触 ●提供有关信息和专业知识，争取与政府协商谈判
3. 立法阶段：进入上下两院及专业委员会辩论阶段	●游说两院议员及相关委员会成员，争取对法规进行修改 ●争取议员提出个案
4. 实施阶段：白厅、地方政府及有关行政代理机构	●为重新制定政策提供信息反馈

注：欧盟为决策过程提供了新的空间。现在，许多利益集团将其一部分院外活动和公关资源转向了位于布鲁塞尔的一些欧盟决策机构。

六、途径：圈内外利益集团

各利益集团掌握的与政府相关部门或决策者接触的机会取决于多种因素。一个利益集团的权威性往往要视其代表性的大小，或是否拥有众多的会员，换言之，其实际会员人数远比其潜在会员的比例高得多，如英国医学协会。利益集团对政府的影响力有赖于它是否为政府相关部门提供有价值的信息，在行政管理方面与政府合作并发挥不可或缺的职能作用，这些因素都会影响到政府是否愿意与它们接触。无论是“圈内集团”还是“圈外集团”，在处事严谨、认真负责和保守机密等方面是否享有较高的声誉是非常重要的因素。圈内集团大都喜欢与政府相关部门保持定期联系，并及时交流信息，两者之间如果没有相互信任是不可能做到这一点的。一个利益集团是否能恪守“对其言行负责”的规则，即其领导层

是否办事可靠，严守机密及避免争执等，都会提高它们接触政府的可能性。而圈外集团则缺乏接触政府的渠道，这是因为它们大都尚未与政府建立起一种相互信任或者不能为政府提供足够的相关信息。例如，“霍华德刑法改革联盟”可以随时与政府内政部取得联系，而主张废除监狱的“激进派改革监狱组织”则无法接触政府。一些军火生产厂家长期以来与国防部官员保持密切联系，而“核裁军运动”组织就无此机遇。长此以往，人们便不难发现，为什么许多政府部门的公务员与一些利益集团领导人总是能在一些“敏感的”政策上观点一致。

框图8.3 圈内集团的地位

怀恩·格莱特于1989年将利益集团分为“圈内集团”和“圈外集团”两大类（《利益集团与英国政治民主》，伦敦菲利普爱兰出版社，1989年）。有关详细论述，可参阅怀恩·格莱特的另一著作《利益集团与英国政治》（伦敦菲利普爱兰出版社，2000年）。

什么是圈内集团？	与负责制定具体政策的政府部门有直接联系和定期接触的利益集团。
利益集团为何想成为圈内集团？	在英国中央政府集权的体制下，利益集团只有与负责拟定具体政策的白厅保持接触才有机会影响某些政策的出台。
利益集团怎样变为圈内团体？	● 掌握政府所需要的信息和专业经验 ● 在某个领域发言具有权威性，其会员人多势众 ● 具有较大影响力和制裁能力 ● 其政治目标与政府目前的施政纲要基本吻合
各利益集团都想成为圈内团体吗？	并非如此。一旦成为圈内团体，其言论与活动自由就要受到约束，也可能会为某些政策的调整而发动全体会员与政府合作。总之，要受一些非正式的“游戏规则”的约束（参见下文）。

近来，这种圈内圈外集团的区分已经受到了挑战。在一些政策领域，圈内集团的数量已大大超过了圈外集团，并享有与政府协商的地位，如作为政府的某个顾问委员会就意味着该圈内集团已被政府官员收编或是已被他们“驯服”。有些评论家认为，鉴于参与议政的圈内团体数量太多，有必要将其中的“核心圈内团体”做出界定（Maloney，Jordon & McLaughlin，1994；Grant，2000）。

七、拉拢外界舆论

利益集团大都从两个层面争取外界舆论的支持。首先是争取媒体舆论的支持，在比较有权威的报纸杂志上发表评论，如《泰晤士报》、《卫报》、《每日电讯》、《独立报》和《经济学家》等。此外还选择一些专业期刊，像针对教师发行的《泰晤士报教育增刊》，以医生为读者的《柳叶刀》和《英国医学杂志》等。刊登在《每日镜报》或《每日邮报》这类得到政府信赖的报刊上的评论文章，通常都会对工党和保守党的大臣们产生一定影响。利益集团以及政府部门大都想从消息灵通的观察家和评论家中寻求有利的舆论导向，而政府决策者们对这些人的判断也往往给予重视，且反应非常敏锐。

其次是争取公众舆论。早在19世纪，公众舆论是通过群众请愿、公众集会及示威游行等方式向下院施加压力。现如今，争取公众舆论支持的主要手段就是利用各种公关技术以及依靠大众传媒。媒体宣传往往可以营造一种有利于利益集团表达其强烈要求的气氛，诸如媒体对病人长时间等候医院就诊、道路状况很差、学校由于财政压力而解雇教师等现象的披露，将会有助于卫生部、交通部或教育部从白厅争取到更多财力援助。各利益集团的高层还可以利用媒体宣传向其成员显示本团体的积极表现。此外，利益集团还可以在媒体上公布有利于它的民意测验结果并借此推动其事业。在利用媒体方面，利益集团一向较为谨慎，避免给公众留下仅仅为了其局部利益的印象，而更多的是表现为与广大公众的福利相结合。例如，他们可以将扩招教师，提高工资和待遇，加强在职培训及完善教学设施等诉求，假以“提高教育质量”的名义公布于众。又如英国医学协会组织，其宣传口号不仅仅是为了改善医生福利，而且也冠以“为了提高公众卫生健康质量”的口号。尽管公众舆论能够决定的事情极其有限，但它所营造的舆论氛围足以影响某个利益集团的立场，也是每个当选领导人在决策时所要考虑的一个因素。

一个利益集团是否“面向公众”往往取决于两个条件。一是公众舆论对其支持率是否够高。如针对凶杀案件增多而提倡恢复死刑的团体经常主张就这一问题

举行公民投票，因为民意调查显示公众支持此举的居多。而针对“少数群体”的院外活动，如改革刑法或单亲家庭等问题，则往往依靠政府部门及一些半公开渠道。像霍华德刑法改革联盟就回避公开宣传活动，这不仅是因为公众舆论和街头小报对宽容囚犯的立场普遍持反对意见，而且也担心其结果会破坏该组织与内政部业已建立起来的良好关系。对政府公务员来说，他们比较喜欢“幕后谈判”。

第二个条件是利益集团是否有接触白厅的渠道。通常的情况是，利益集团采取集会、游行或示威等行动的主要原因，要么是缺乏与政府沟通的渠道，要么就是与政府磋商无果。无论是核裁军运动组织发起的集会、反对失业的群众游行，还是1998年2月由乡村联盟组织的抗议行动，均反映出这些团体组织找不到与政府相关部门沟通的渠道。再比如1995年，保护动物权利组织采取了直接行动，阻止从英国出口活牛到欧洲大陆。针对政府扩建高速公路或倾倒核废料建议等，一时间涌现出很多阶段性利益团体，纷纷表示抗议。它们比起那些与白厅有正常联系渠道的利益集团更具挑战性。

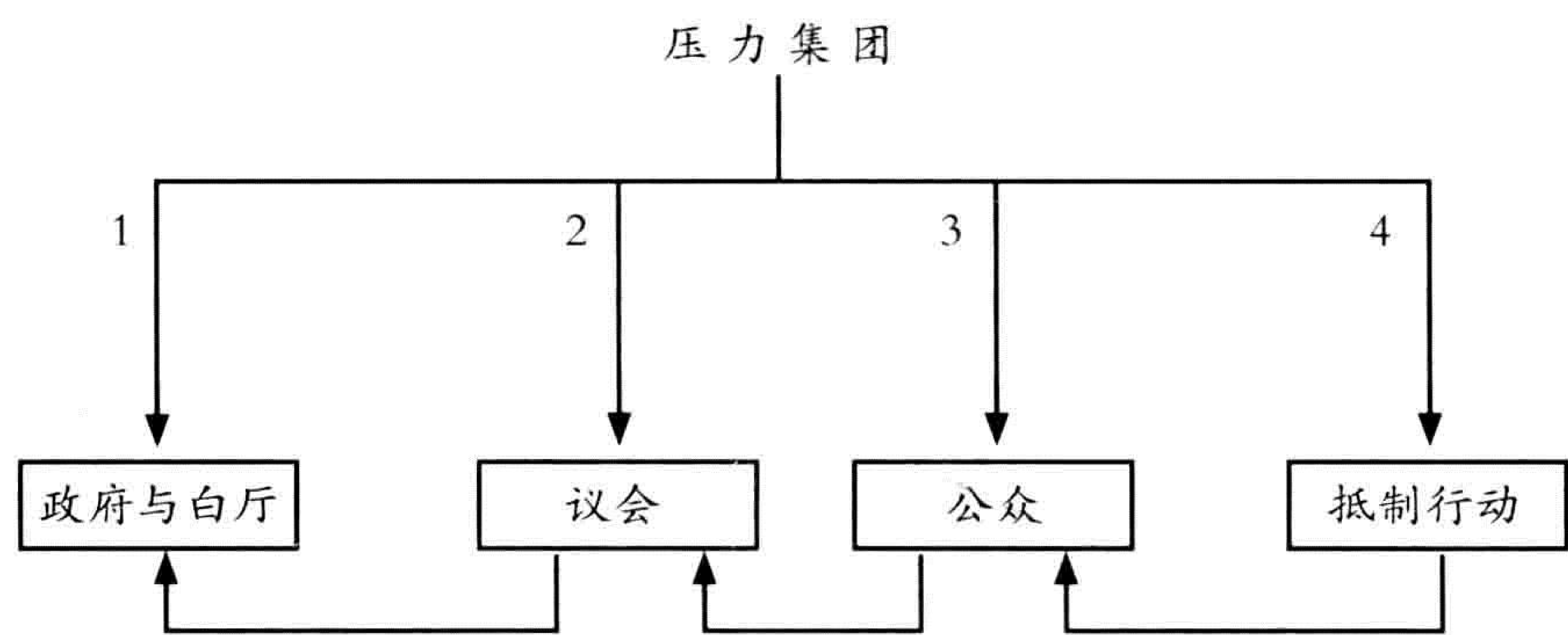
八、院外活动

最后，利益集团终于可以面对一群比较友好的议员开展院外活动了。有些议员本人就受聘于某个利益集团，因此在议会中就要代表它们说话，或者为其直接提供有偿咨询，但这并不意味着议员们可以随意“被收买”。当他们在下院的辩论中为某个利益集团代言时，必须公开声明个人事先获得过什么经济利益。自1975年以来，英国就实行了议员个人收入登记制度，要求议员申报其财产及其他院外收入，并制定了惩罚收受贿赂的严格规定：任何受贿企图都是违背议员特权的，必须受到下院的惩罚。在1994年和1995年期间，有关议员在议会咨询时接受报酬以及为院外利益集团工作等问题受到了严重关注，最终导致成立了一个由诺兰领导的特别委员会，就议员在公共生活中的行为规范向议会提交报告，其中建议严格限制议员提供有偿咨询服务以及为院外活动组织带薪工作。

作为议员，不能对涉及公共开支的问题制定立法或提出议案，只有无公职议员才能以个人名义提出议案。像1967年颁布的有关废除死刑和允许堕胎法等法律就是以个人议案的方式通过的。不过，此类议案往往要等到时任政府有暇顾及的时候才能提交议会表决，并且在相关大臣对该议案表示默许的情况下才有机会获得通过。议员所能起到的作用往往是公开陈述某个利益集团的观点，将该集团的

主张告知其他议员，为该集团作政治顾问。反之，利益集团可为代表其利益的议员提供具有权威性的最新信息，这些信息是无法从其他渠道得到的。而议会对相关大臣没有积极推行某项政策的指责（也许他私下支持该政策），反倒会有助于他在内阁辩论中取胜。

框图8.4　压力集团活动模式简图



1. 利益集团以公开及私下活动的方式对政府施加影响；如果达不到预期效果，则进入2
2. 采取院外活动，游说以下议员：
   - 有咨询机会的
   - 愿意致函相关公务员的
   - 在党内会议上敢于提问题的
   - 能将议案修改意见提交讨论的
   - 能将“最初动议”列入议事日程的
   - 可提出个人议案的非公职议员

   如果以上活动没有奏效，则进入3
3. 采取以下针对公众的宣传活动：
   - 张贴宣传画
   - 邮寄信件
   - 在媒体做广告宣传
   - 在有影响力的报刊上发表支持文章
   - 组织游行

公众宣传活动有助于说服议员;如仍不奏效，则进入4

4. 可采取的抵制措施：

- 罢工
- 联合抵制
- 暴力行动

抵制行动的目的是影响公众，敦促政府采取行动。

利益集团可以通过以上一个或同时通过几个渠道向政府施压。

不同利益集团的观点在英国政治制度中所含的分量各异。

利益集团可按照其所接触的并能够对制定公共政策施加影响之政府官员和组织机构的级别来进行划分。划分结果如下：

	能够接触官方渠道之利益集团的比例（%）	综合分值排名
首相	58	2
内阁大臣	23	1
官方媒体	13	5
高级公务员	9	3
低级公务员	3	6
资历较浅的公务员	1	4
上院	1	9
主要政党	1	8
后座议员	–	7

注：（1）综合分值的计算方法是，将每个利益集团所接触的最高层列为1分，其次为2分，以此类推。因此，综合分数最低的政府部门或机构在级别得分上就位居前列。（2）高级公务员 = 常务大臣、副大臣及次官。（3）低级公务员 = 大臣助理和司局级官员。

资料来源：罗伯·巴格特：《衡量利益集团的变化》，《谈论政治》1992年1月5日。

当下院就某个问题举行辩论时，多数议员的情绪往往会对大臣们产生影响。1984年，时任教育部大臣的凯恩·约瑟夫爵士面对多数保守党后座议员的强烈抱怨，不得不放弃准备大幅度提高家长资助子女接受高等教育的计划。1989年，针对一些大酒厂开设的酒吧数量过多，反垄断与兼并委员会提出对其加以限制的报

告。对此，贸易和工业部大臣杨格先是表示赞成，但却遭到了这些酒厂的反击。他们聘用了法律顾问，利用新闻媒体和张贴宣传画(“表态吧，这是你们当地的酒吧！”)等手段，其中最关键的就是采取院外活动，争取保守党议员的支持。最终，有93名保守党议员联名签署了一项要求下院表态支持的动议，杨格最后只好做出让步。1994年，麦克尔·赫塞尔廷大臣针对英国邮政推行私有化的计划搁浅，部分原因是遭到了工会的反对，另一部分原因则是，相当多的保守党后座议员向保守党议会党鞭明确表态，此类议案不可能获得通过。从这些实例可以看出，正是这些后座议员的不同立场对推动利益集团的院外活动起着决定性作用。

利益集团也愈来愈关注像欧洲议会、部长理事会及欧盟委员会等日益重要的国际决策机构。英国工会联盟和英国工业联合会均加入了这些泛欧峰会组织，以扩大自身的影响。许多工商界、农业团体及工会等组织也加强了与其他国家同行业组织的联系，包括由基督教民主党派执政的德国和意大利，以及以社会民主党为背景的瑞典。

九、如何施加压力

利益集团大都可以凭借抵制行动或以抵制相威胁的方式向政府施加压力。这种威胁手段通常是他们的最后一招，象征着所有协商措施均告失败。事实上，多数利益集团在大多数情况下都是尽最大努力说服政府，及时通报信息，与政府保持联系，很少对政府主动施加压力。然而，正是这类威胁与施压常常成为头号新闻。

产业利益集团通常最具影响力。这是因为他们可以采取停产或怠工等手段使某些主要公共服务设施陷于瘫痪。抵制行为的效果取决于相关利益集团的影响力及其采取抵制行动的决心。在1970年代，一些主要产业利益集团，如煤矿、电力、码头等行业的工会组织多次发动罢工行动，一度扰乱了人们的生活秩序。尽管其行动是针对雇主或政府的（比如一些国有企业），但结果却殃及整个社区。像1973~1974年间所发生的阿拉伯国家石油涨价，迫使英国一些工业和很多居民家庭对煤的需求量大增。这种状况使煤矿工人向政府讨价还价的分量加重，最终，迫使政府立法提高其工资待遇。其他行业利益集团采取的抵制行动，如公务员、教师及社会福利工作者等，即使拖延的时间更长，但收效未必明显，其原因是公众生活并不直接依赖于他们提供的服务。自1979年以来，诸如罢工和威胁扰乱生产秩序等抵制活动，其成功率已大不如前。

利益集团所采取的简单有效的行动模式，通常是在不同阶段先向政府相关部门进行游说，如果此举未果，就转向议会活动，继而开展公共宣传攻势。如果所有这些措施均未奏效，他们才会发出威胁直至采取抵制行动。

十、工会组织

截至1998年底，工会组织的会员总数已接近700万人（占英国劳动力的30%）。英国工会联盟自1868年成立起，一直是英国产业工人的最高权力组织，下设许多分会组织，拥有90%以上的工会会员，其领导地位从未受到其他组织的挑战。相比之下，在法国和意大利，劳工运动则一直受到不同政党和宗教组织的干扰。

工会组织和其他利益集团之间的区别，在于许多工会组织隶属于工党，并为该党提供财政援助。自二战以后，工会组织长期与政府保持政治协商。尤其是在1970年代，工会与政府的关系非常密切，主要是因为政府在制定收入政策时要依赖工会的支持。但是，自1979年以来，工会与政府之间的接触有所减少，其原因是保守党政府摒弃了与工会协商制订劳资政策的一贯作法，而推行了一些令工会组织诅咒的经济政策（Marsh，1992）。

尽管多数工会组织仍然隶属于工党，但工会运动作为一个整体来说，它所发挥的政治作用和它所担任的行业组织角色还是有明显区别的。例如，历届工会总书记宁愿在英国工会联盟最高委员会（每月轮流担任主席）供职，也不愿去工党全国执行委员会任职。工会联盟作为劳工组织的代言人，必须就涉及劳工利益的各种问题与政府对话。尽管它具有支持工党的明显倾向，但它毕竟要维护其工人自身的利益。与其隶属于工党的许多工会分会相比较，工会联盟并不是工党的下属机构。

有关工会组织在工党组织架构中的主导地位问题，在本书第七章中已有所提及。迄今，工会显然有很多机会协助工党制订一些政策，尤其是在工党处于反对党地位时期。在向工党施加影响方面，工会首先要对自己的目标保持清醒的认识，另外需要绝大多数工会会员的团结一致，而这两点通常都很难达到。长期以来，工会最为关切、也最能表现其团结一致的问题，就是在处理劳资关系上拥有自己的发言权。总体来说，工会组织大都愿意看到“劳工运动”能够按照自己的政治方向发展。然而，在1960、1970年代工党执政时期，由于劳资关系不断发生纠纷及调整工资政策方面的压力，使工党与工会之间的联系一度受阻。自1983

年以来，工党的继任领袖均试图疏远与工会的关系，托尼·布莱尔曾就工会在工党内部的特殊地位公开表示反对。

工会的力量往往随着政治与经济形势的变化而跌宕起伏。如1926年大罢工失败之后，工会一度放弃了政治行动，面对保守党的长期执政及高失业率，工会会员人数骤减，这也大大削弱了工会与政府谈判斡旋的力量。自1979年以来，工会的地位又出现了类似状况。不过，与早期相比，有一些新的因素又提高了工会自二战以后与雇主及政府谈判的地位。首先是，直到1979年以前，政府在全面提高就业率这一目标上与工会是完全一致的；其次，与多数其他利益集团及个人行为相比，对于因贸易纠纷而组织抵制行为所造成的经济损失，工会可以免负民事责任；再次，工会在工党的主导地位使它能够对工党所制定的政策产生影响；最后，尽管工会会员人数自1979年以来持续下降，但与其他西欧国家相比，英国工会的会员人数在产业工人中的比例仍然是很高的。

框图8.5 工会与政治

在20世纪，英国政府对经济活动所承担的责任范围不断扩大，这就势必导致诸如工会一类经济利益集团的作用政治化。从这一变化过程可以看出，有组织的产业工人作为政治力量的起伏与兴衰。在1824年以前，工会还被视为是非法组织。1900年工会协助建立了工党。到1945年，工会已被形容为“第四权力”。在1970年代中期，工会几乎参与了大多数经济政策的制定过程。到了1979年，各类工会组织已达48个，其会员总数在产业工人中占一半以上。而到1998年时，工会会员人数又减少到仅占工人总数的30%。此外，工会失去了许多从前可以享有的法律豁免权；许多工会代表沦为圈外集团势力的代表；工党一再拒绝将工会组织恢复到1979年以前的地位，从而削弱了工会在工党内部所享有的传统地位。

1824年	撤销将工会视为非法组织的《结社条例》
1875年	颁布《谋叛与保护财产法》，使罢工合法化
1900年	工会协助建立工党
	“塔夫河谷罢工案”经法院裁决，对因罢工造成的经济损失，雇主可以起诉工会
1906年	颁布《劳资争议条例》，取消对“塔夫河谷罢工案”裁决的执行

1910年	“奥斯本案”裁决：工会经费不得用于政治目的，以此削弱工党的财政基础
1913年	颁布《工会组织条例》，撤销执行“奥斯本裁决”
1926年	全国总罢工，工会运动一度被削弱
1962年	全国经济发展委员会成立，成为工会与政府就经济政策进行磋商的论坛
1964年	福来克·卡曾斯作为运输与普通工人工会会员被任命为工党政府科技部大臣
1969年	工会向哈罗德·威尔逊首相和巴巴拉·卡斯尔就业部大臣施加压力，迫使其修改旨在限制工会权力的《投票替代冲突条例》
1970年	实施《劳资关系法》
1974年	工会迫使希思政府倒台
1974年	工会与工党政府达成一项社会契约，以取消限制工资增长为条件换取相关立法及废除《劳资关系法》
1978年	“充满抱怨的冬天”（比喻劳资纠纷严重）促使卡拉汉政府于1979年垮台
1979年	撒切尔夫人承诺：“唐宁街10号不再给工会提供啤酒和三明治”（针对工会积极分子）。工会会员人数已超过1300百万。此后逐年下降，到1998年已减少了近二分之一
1980年	新的《就业法》规定限制工厂设立纠察队以及实行排外性雇用制（即只录用工会会员）
1981年	工会在举行工党领袖的选票总额中占有40%
1982年	修订《就业法》，进一步限制只雇用工会会员的作法；规定工会应对其会员在劳资冲突中的行为负法律责任；禁止组织政治性罢工
1984年	新《工会法》规定：工会内部要民主化；在举行罢工之前要 举行无记名投票。撒切尔夫人政府禁止工会继续使用政府通信总部大厦
1985年	持续一年之久的煤矿工人罢工结束。此为工会力量转变的分水岭
1988年	修改《就业法》，规定采用无记名投票方式选举工会领导
1990年	再次修订《就业法》，最终废除企业采用排他性雇佣制
1992年	英国同意接受欧盟条约之“社会章节”的条款，调整最低工资标准
1998年	撤销全国经济发展委员会；工会在工党内的传统地位开始遭到削弱

1969年，工会在工党议员的支持下迫使威尔逊政府放弃了一项改革劳资关系的议案；接着他们又力阻希思政府颁布的《劳资关系法》的实施，并最终迫使政府废除那些遭到工会强烈反对的条款。1974年，煤矿工人为反对政府制定的法定工资政策而举行大罢工，其造成的经济损失之大，促使保守党的大臣们意识到，他们除了必须赢得大选之外别无选择，但结果却失败了。工党政府一向宣称它是依靠工会的信赖与合作而执政的，但这种状况被1979年接二连三爆发的罢工事件完全打破了，有人称之为“充满抱怨的冬天”。有关英国“难以执政”和“工会势力强大”的相关理论在1970年代的英国政治论坛中显得尤为突出，其焦点就是工会握有否决权。

至少到1979年，英国的两大政党终于认识到工会的权力问题对贯彻国家经济政策和维护政府的权威构成了威胁。政府在加强经济宏观管理或全面提高就业率等方面所做的承诺，反而成为工会要求增加工资的讨价还价理由。早在1944年发表的著名《就业白皮书》中，就对政府的劳资关系政策可能会造成潜在的通货膨胀影响做出了评估。此后的历届政府均采取了以下各项措施来解决这一问题：

1. 运用法律手段。如已经陷入流产的《投票替代冲突法案》（1969）修订议案和已被废止的《劳资关系法》（1971）以及两度修改的《就业法》（1982，1984）。这些法律措施无论是已经成功实施的还是中途夭折的，都对处于“危险地带”的劳资关系做了正式规定，如工会在组织罢工之前要举行无记名投票再做决定，禁止设置罢工纠察队及其辅助行动，对非法罢工采取制裁，民主选举工会高层领导，限制企业采用排他性雇佣制录用工人，等等；

2. 采取法律与自愿相结合的措施，抑制工资增长；

3. 加强协调或改进合作方式，如成立“全国经济发展委员会”（NEDC），制定“工会社会契约”（1974～1979年）；

4. 控制失业率。放弃1970年代中期以来将全面就业作为经济政策的核心目标，失业率的适度上升削弱了一些工会向政府讨价还价的实力。

工会的地位在过去20年来持续下降。随着失业率的上升，尤其是在制造业以及工作模式的变化，使工会会员人数在这一时期减少了三分之一以上。在实施新的劳资关系条例以后，通过政府与雇主的共同努力，平息了大多数罢工事件。撒切尔夫人政府还通过立法措施，来维持政府对雇主及各工会会员的平衡，并削弱

工会领导的影响力。政府在推广绩效工资制度和地方磋商公共服务行业工资标准等方面都取得了一些成效。由于政府在制定工资政策上逐渐独断专行，并将全国经济发展委员会降格直至撤销，工会与政府协商谈判的机会就此大为减少。

十一、经济利益集团

代表经济利益集团的“峰会”组织是“英国工业联合会”（CBI）。该联合会是在政府的鼓励下于1965年由原来的三大工会组织合并而成。当时，刚刚执政的工党威尔逊政府正修订经济计划，需要与主要经济利益集团进行磋商。目前，英国工业联合会吸纳了12000多个会员单位，主要来自工商界、大型国有企业和民营雇主等团体，包括许多大型私人企业、国营公司、跨国公司以及小公司，其中有些会员单位所追求的利益也不尽相同。会员成分的多样化意味着工业联合会与英国工会联盟一样，在涉及劳资关系等重大问题上很难形成完全一致的观点。比如，少数大企业比众多小公司更热衷于支持英国加入欧共体，而很多工业联合会的会员公司，其雇员都不足50人。又如，在经营出口贸易与国内业务公司之间，本国公司与跨国公司之间，以及期望从坚挺的英镑和高利率中获益的银行与那些不愿意由此而蒙受损失的投资公司之间，各自的利益出发点均存在着差异。

尽管工业联合会拥有制造业利益集团最高代言人的优势，但他们也十分清楚，无论大小厂商都各有接触政府的门路。例如，英格兰银行一直充当伦敦工商界与政府谈判的代言人；反之，伦敦清算会员银行委员会和工商界联络委员会也都是由伦敦各票据交换银行、证券、银行、股票及保险经纪人的代表所组成。此外，像“零售商财团”、“发动机制造商协会”及“工程雇主联合会”等均属于独立组织。的确，大多数工业集团都有其独立的行业协会，诸如“帝国化学公司”（ICI）或“壳牌石油公司”这样的大公司，也能直接或通过自己的行业协会组织与政府保持联系。近年来，“企业家协会”作为私营企业自由竞争的代言人表现得非常活跃。与工业联合会不同的是，他们要求政府减少行政干预，放宽企业私有化，调整自由市场政策。此外，该协会对欧洲货币单一化一直持敌视态度。随着国内对欧洲货币的意见分歧愈来愈大以及欧元的持续疲软，这意味着到2000年英国工业联合会将逐步调整其对英国加入欧洲单一货币组织的支持力度。

英国工业联合会的权威在于其由大约200个成员单位组成的理事会，代表着工会运动不同层面的利益，其决策通常是由理事会讨论协商而非投票表决的方式

形成。一项关于工业联合会的研究分析认为，该组织对政府决策只是在一些细节上会产生影响，而不能改变其实质（Grant，1993）。工业联合会与工党政府经常产生分歧，这不足为怪，但它与保守党政府的关系却时常陷入困境（Grant，1993）。在1980年代初期，工商界领导层不断抱怨撒切尔夫人政府制定的一些经济政策造成许多负面影响，特别是英镑的坚挺使英国出口产品的价格缺乏竞争力。此后，在撒切尔夫人政府推行扩大私有制、减少税收及削弱工会权力等政策方面，工业联合会采取了较为支持的态度，只对其高利率政策表示不满。在约翰·梅杰执政时期，工业联合会强烈批评工党政府对欧盟持怀疑态度。工商界与工党之间的密切合作关系在布莱尔执政期间得到了明显的恢复。改善与工业联合会的关系成为新工党运动的一项中心任务。为此，工党政治家竭力讨好一些工商界领袖人物，吸收他们担任一些政府特别委员会或专门工作组的领导。在每年召开的工党全国代表大会上，无论工党是否处于执政地位，均邀请他们在显赫位置出席会议，以感谢他们对工党的慷慨支持。反过来，这些人也积极为工党献计献策。自1997年以来，工商界与保守党之间的合作较之以往则要少得多。

1974年，工党政府试图通过与企业签订计划协议的方式参与大型企业规划制定，并争取让工人参与公司董事会的讨论。当时在英国工业联合会的强大压力下，这几项计划逐渐泡了汤。到1979年，只有一家公司与政府签订了规划协议，但争取工人参与董事会的计划则一直是泡影。工商界与政府的权力之争，表明工党所推行计划的失败。经济利益集团在投资、生产规模及劳动用工等方面所做的决定对国民经济的运转是非常重要的，历届政府对此都必须给予考虑。对跨国公司来说，一旦发现当地的政治与经济环境对其不利时，他们随时可以转向别处投资。撒切尔夫人和梅杰执政时经常谈到海外公司在英国的高额投资，特别强调美国和日本在英国投资的重要性，以此来为保守党制定的劳资关系条例及退出欧盟条约“社会章节”的理由辩护。而托尼·布莱尔则以类似理由为工党推行最低工资标准政策及签署重新加入欧盟条约“社会章节”进行辩解。

另一方面，经济利益集团与政府之间的密切关系或许也同样反映出前者与后者之间的相互依赖性。这是因为政府的具体采购、有关投资的决策及其总的经济政策形成了企业运作的大环境。国家与大企业公司之间的这种相互依赖性也恰好对应了私营企业自由竞争与马克思主义所说的这两者之间的关系模式。在1970年代，无论是工党还是保守党政府都对民营及国有企业强制实行限制股息、产品价格及工资收入的政策。

有关经济利益集团权力的理论，也有人分析指出，不可轻视像财政部门、银行、保险公司及金融机构等方面的独立利益集团。此类团体可以简称为“伦敦金融区”，它的权威发言人就设在英格兰银行总裁办公室。历届英国政府对这个金融利益集团都十分关注，因为长久以来伦敦一直是一个重要的国际金融市场。直到不久前英镑仍然是主要国际货币之一，其汇率的坚挺主要取决于国际市场对英镑的信心。多年来制造业利益集团一直迁就“伦敦金融区”，只要两者发生冲突，前者往往会做出让步。在两次世界大战的中间年代，财政部完全按照金本位制维持预算平衡，很少顾及由此给工业造成的损失及失业率的增大，这一做法一直延续到1931年。在1980年代初，撒切尔夫人政府为达到减少通货膨胀的目标，不惜牺牲全面就业政策以及英镑在国际汇兑市场上颇具竞争力的汇率。这一政策自1990年10月到1992年9月在英国加入欧盟汇率机制期间得到了巩固。战后有关英国经济政策的分析记录，并没有为私营企业向政府要求更大的权力提供充分的证据。英镑作为国际货币与国际收支所出现的危机通常都导致政府调整经济政策，其主要目的仍在于恢复金融界的信心而不管是否有损于企业利益。由于工党政府原则上支持市场经济，并对工商界作为财富创造者的权力应予承认表示赞同，这一状况或许会改变。

十二、社团组织阶段

出于加速经济增长和改善政府与大型产业利益集团相互联系的考虑，保守党政府于1962年设立了全国经济发展委员会(简称“Neddy”或NEDC)。与其他西欧国家一样，英国政治家寻求成立一个可以与主要利益集团协商经济问题的论坛。全国经济发展委员会的主要成员有政府相关部门的大臣和公务员，英国工业联合会和工会联盟的代表以及少数“独立派”的代表，如消费者协会主席、国有化企业协会主席等。此外，还成立了20多个下属委员会，或称“小经委会”，分别由其他利益集团的代表组成，各自同相关的产业部门联系。

工党政府于1974~1979年也设立了由其他第三方参与的经济论坛组织。在1974年首先成立了人力资源服务委员会（现已撤销），负责处理增加就业岗位，安置就业及职业培训等服务；1975年成立健康与安全委员会，负责处理健康与劳动安全等事务；1976年设立了处理劳资关系纠纷的咨询调解与仲裁事务委员会。以上机构各有三名委员是由工会联盟和工业联合会提名担任，各有三名“独立派”委员，另外还有三名委员来自其他利益集团，均在由政府任命的委员会主席

领导下工作。尽管这些机构的顶头上司是教育和就业部大臣，但他们在各自分管的领域仍享有很多自主制定政策的权力，与产业利益集团保持正式联系。

到1979年，一些评论家认为利益集团参与制定政策方面发挥的作用之大，已使英国变得比较“社团化”或“三位一体化”（Middlemas，1979）。尽管这两个词经常被交替使用，但评论家们都一致承认产业利益集团的重要性，认为政府与它们之间的联系比以往更加频繁密切，甚至超过了政府与议会的联系。在1970年代，无论是工党还是保守党政府，在制定涉及就业、职业培训、投资、限制物价及工资等政策时，都尽量寻求与工会组织和雇主团体的合作，甚至愿意与他们协商其他社会经济政策问题。这些产业利益集团在经济管理方面也表现得更像是政府的“合作伙伴”。

自1979年以后，保守党的大臣们渐渐疏远了这种三位一体的合作方式。他们既不寻求与工会合作协商制定工资政策，也没有制定类似的产业合作规划，并将许多政府拥有的企业私有化。保守党政府竭力将“社团组织”的扩大、工资政策的失误及工党与工会达成的“社会契约”等问题归咎于1970年代工党政府推行的经济政策。于是，全国经济发展委员会的作用逐渐被削减，并最终于1992年4月在大选之后不久即被撤销。托尼·布莱尔政府上台后明确宣称它无意重返社团主义的老路。

十三、撒切尔夫人政府与利益集团的较量

1979年撒切尔夫人赢得大选执政后，保守党政府与各利益集团的冲突（主要是与公共利益集团）比战后任何时期都要激烈。其主要原因有以下三个：

1. 撒切尔夫人政府毫无保留地表示，对大多数公共事业部门将改变传统政策。因此，与公共事业相关的利益集团都有可能受到伤害。

2. 一些大臣希望在很多方面限制公共开支的增长并减少国家补贴。由此必然招致那些依赖公共开支的利益集团的强烈抱怨，如公共卫生、社会福利、教育及地方政府系统的利益集团。梅杰和布莱尔两届政府继续奉行鼓励市场机制与竞争的政策，以刺激国有公共事业部门提高效率。

3. 许多大臣态度严肃地认为，作为一个民选政府，其权威性和自主权是不能向各利益集团，尤其是工会组织的讨价还价做出妥协的。

这一时期争论的一个主题，就是对产业利益集团，尤其是公共事业部门所产生的普遍不信任。一些大臣们抱怨政府部门同与其相对应的利益集团之间经常发

生“非神圣同盟”的现象，两者都竭力为各自利益的最大化而辩论不休，诸如自主权、工资待遇等，比起关注消费者对他们服务质量的评价还重要得多。对此，曼库尔·奥尔森在1982年曾做过比较认真的分析，他认为各利益集团（“分散的联合体”）利用各自的力量抵制或阻碍政府的革新政策，其否决权经常导致政府部门产生“机构僵硬症”。与德国和日本相比，这两个国家的利益集团大都被在二战之前崛起的极权政府所粉碎或是因战争失败而严重削弱，但两国都创造了战后经济发展的奇迹。奥尔森认为，两国极权政府的垮台也打破了许多传统限制，使许多方面重新开始创新。英国的情况则不同，（二战前后）政权的持续稳定，使原先的利益集团变得更加巩固。奥尔森的分析观点大都得到撒切尔主义者的默认。

地方政府和工会组织作为其他两大利益集团，其影响和正式权力在过去20年里受到了严重削弱。一些评论家或许会认为，这是由于政府工作中存在着不同党派观念的因素所致，如工党对工会组织和地方政府左翼的一贯支持。但历届政府也都与代表中产阶级利益的专业团体进行斗争。像律师、医生、教师一类自我约束力较强、专业技术较高的利益集团，也都受到来自政府方面的挑战。这些利益集团认为，他们的专业知识能够判断政府工作的好坏，只要是在法律咨询、卫生健康或教育等领域。中小学教师们认为他们与政府谈判工资待遇的组织机构已被瓦解，整天纠缠于检查核心课程、全国学生考评及劳务合同等事务性工作。而大学教师的工作也被取消了终身制，其教学与科研工作的质量都是由一些独立机构定期进行测评。至于医生的工资待遇，卫生部于1989年制定了新的劳务合同规定，其中对医生的工资预算做了限定，并将其收入的一大部分与其治疗的患者人数挂钩。政府对大多数公共事业机构的收入状况和资金用途都加强了财务审计。并非所有这些措施都能够起到扩大中央政府权力的作用，其中一些改革措施反而扩大了专业组织会员的权力。如工会会员享有投票权，学校可以不受地方政府的控制而独自管理财务预算，允许医院和普通诊所自行管理其资金等。

改革的速度在梅杰执政时期持续加快，如针对将公共服务机构私有化而制定的涉及消费者权益的《公民宪章》，或是1993年颁布的《工会改革与就业权利法案》，都反映了这一点。托尼·布莱尔在改革公共服务机构方面制定了更进一步的目标。工党政府觉察到它与各利益集团之间的关系出现了不协调，包括同消费者协会和环保组织等院外活动集团的关系（例如转基因食品问题），还有与“乡村联盟”（像猎狐、农业生产下降等问题）以及“争取信息自由运动”（针对工

党政府相关立法不满而成立）等利益集团的关系。

十四、结论

认识利益集团的作用和了解“利益集团政治”的形成及其对政府决策的影响方式，对全面理解英国政治的发展演变至关重要，也有助于探讨涉及政治权力、政治责任及政治民主等重要的问题。

对英国政治制度持多元论观点者坚持认为，有一些独立利益集团参与了政府的决策，只是没有任何一个利益集团可以操控整个决策过程。已故政治学家麦肯齐（政治社会学教授，著名电视评论员。——译者注）为这一观点辩护说，利益集团是代表制选举的一种辅助形式，它使选民们能够向政府传达更为具体的意见，这些意见比那些每隔四五年由各政党在大选时提出的一揽子计划更具有代表性。他认为，民主应包括“对执政当局的顾问权、规劝权和警告权，以影响政府决定采取什么政策”（1974）。另外一种观点则认为，自由市场的运转本身就防止了某些利益集团长期处于控制地位，再加上政府对公众舆论的担忧，政治对手或敌对利益集团的存在或随时出现，以及某些一般“游戏规则”的束缚，等等，所有这些因素经常使各利益集团之间很难维持一种权力平衡。此外，由于市民们大都是不同利益集团的会员，其忠诚度也参差不齐，因此他们对某一个利益集团的依附性也会变得有所松动。

持批评态度的人主要有以下两种观点：（1）各利益集团在组织力量、人员结构、社会影响力及接触政府决策层等方面千差万别。换言之，利益集团制度本身就是对某些利益集团有利，而对另一些利益集团不利。例如，从某项政策捞到好处的少数利益集团有可能是因为在组织能力和能言善辩上大大超过那些仅仅在人数上占多数的非受益群体（如纳税人）。（2）在各种局部利益集团中如何区别与保护公众利益？政府是否能长期推行一套连贯的政策而不是一味地在各利益集团中为寻找平衡而随时调整政策？比如在1970年代，与政府分享某些权力的一些利益集团（如工会组织参与拟定“社会契约”）都是利用合法权力维护其局部利益，并不对公众负责。一些利益集团的权力大到对凡是他们不喜欢的政策，均加以抵制，由此引起并加剧了政府及其他利益集团的强烈不满。常言道，英国饱受“多元化政治停滞症”之苦，如果没有一些强大利益集团的配合，政府就无法推行任何新的政策（Beer，1982；Olson，1982）。

在美国，人们把政府在制定政策时主要依据各大利益集团对该政策接受程度

的现象归咎于“利益集团自由主义”。受其影响，政府在制定政策时往往不想轻易改变现状。在英国，政府在调整投资和税收等敏感政策时经常被指责为牺牲消费者的利益，或是为了赢得大选而采取减税等短期行为。政府既要同利益集团“讨价还价”，又要为争取选民支持而“竞标”，这就很难维持其政策的连贯性。

自1979年以来，历届保守党政府均改变了与利益集团协商制定政策的传统做法，摒弃了讨价还价式的协商工资政策。部分原因是认为社团主义式的解决方法已不再奏效（到1979年，对此观点几乎已没有任何不同意见），自由市场机制的权威性已得到普遍认同。另一部分原因则是对政府自主权力信任度的提高，认为政府不必事事都与各利益集团分享权力，尤其是与地方政府和公共事业工会组织分权。此外，政府下决心改革许多现行政策，改革制定政策的方式，也是一部分原因。上述原因导致了政府与许多利益集团的冲突。至首相撒切尔夫人卸任之际，许多评论家都认为英国政府已经改变了以往软弱、“超负荷协商”的形象而变得过于专权。而托尼·布莱尔发动的公务员“现代化”改革计划也同样导致了与利益集团的冲突。

框图8.6　理论与实践：压力集团

理论

压力集团弥补了代议制民主的缺陷：

- 使政府与民间保持对话
- 为公众参与政治提供机会
- 为政府提供信息与专业知识
- 可以代表并维护少数群体的利益
- 监督检查政府滥用职权行为
- 通过相互竞争对政府实施的政策施加影响

实践

- 各压力集团与政府的沟通渠道是不平等的
- 各压力集团之间的关系与作用千差万别
- 会导致部门庇护主义而不利于全民利益

简括

1. 利益集团为公众参与国家事务扩大了机遇，为政府与受其政策影响的各方提供了沟通渠道。
2. 利益集团可以被视为是民主的潜在威胁，即一些不负责任的匿名团体可以借此向政府施加局部影响力。他们也可以被视为监视政府是否滥用职权的一种方式，在一个维护绝大多数人利益的体制中保护少数人的利益。
3. 利益集团与政治党派虽有一些共同特征，但也有明显区别：政党寻求执政地位和对公众的普遍影响，最终承担政府责任；而利益集团则主要寻求与政府决策层沟通并向其施加局部的影响。
4. 利益集团活动的加强是伴随着政府对社会各方面的介入不断扩大而产生的。政府既有赖于利益集团的专业知识，但同时也想扩大对公众生活的影响面，这就刺激了公众对政府的干预行为寻求影响力。
5. 利益集团分为三类：倡议型利益集团，倡导某项事业；经济利益型利益集团，通常以维护经济利益为主；顶层型利益集团，代表相当一部分利益集团发言。
6. 英国的利益集团是在一个高度集权的国家里运作的。政府与相关利益集团协商决策是“游戏规则”的一个组成部分，这是由政府应当协商一致办事的传统理念所支撑的。
7. 一个利益集团能否在某个特定时间对政府施加压力，主要取决于以下因素：其目标是否与政府当时制定的政策相一致，是否与公众舆论的主流一致，以及公众对该团体所提要求支持率的高低。
8. 活动策略：利益集团可以通过接触决策层向政府施加压力，为此要找到联络政府相关部门的不同渠道。有些利益集团已成功地获得了“圈内团体”的地位，每当讨论政策细节时，它们可以直接与白厅联系，在起草议案的关键时刻发挥其影响力。但圈内团体的地位也给这些利益集团的行动自由带来一些限制。作为一般规则，采取公众宣传活动可视为是一个利益集团比较软弱的表现。一些利益集团可以使用或威胁使用抵制行动以维护其主张，这通常是作为最后手段的斗争武器。
9. 工会组织是非常突出的利益集团。从1945 ~ 1979年，工会在政府制定经济政策的过程中发挥了重要的协商作用。部分原因是政府需要相关领域的

专业知识以及与工会领导层的共识，部分原因是工会掌握着可以采取抵制行动的强大势力。自1979年以后，由于在法律.就业模式及政治文化等方面发生了一系列改革，工会的影响力已逐渐减弱。

10. 尽管英国工业联合会被视为是工商界的主要“高峰”组织，但“商业利益”已不占垄断地位。企业的规模与其团体活动存在许多差别，由此导致经济利益集团内部的不一致。与制造业利益集团相比，金融界利益集团对政府的决策更能够成功发挥影响力。
11. 在1970年代，英国曾出现过社团主义国家的迹象：大多数经济政策都是在政府与主要产业利益集团协商的三方会谈后形成的。
12. 撒切尔夫人摒弃了二战后历届政府在制定政策时所奉行的政治共识与协商一致的传统作风，她认为这么做削减了政府的权力，限制了政府在与利益集团谈判或为他们之间的竞争仲裁时所应发挥的作用。
13. 利益集团为政治对话提供了重要的渠道，但由于它们之间在资源.影响力及官方渠道等方面存在着不平等，这就要求政府认识到这一点，对某些利益集团要有所偏重和有所补偿。

大事记

1787年　威廉·威尔伯福斯和托马斯·克拉克森创立反奴隶制协会，是英国成立最早的一个政治倡议型利益集团，促使英国于1807年立法废除奴隶贸易

1839年　“反谷物法同盟”成立

1903年　“妇女社会政治同盟”成立，为争取妇女选举权向政府施加压力

1945年　随着创建福利国家呼声的不断高涨，各种利益集团应运而生，活动频繁

1962年　全国经济发展委员会创立，作为三方会谈讨论经济问题的论坛。

1965年　英国工业联合会成立

1974年　希思首相在竞选连任时提出“谁在治理英国？”

1975年　“公共卫生与劳动安全委员会”创立。工党少数政府与工会签订《社会契约》

1976年　“咨询、调解与仲裁事务委员会”设立

1978年　“充满抱怨的冬天”，许多地方公共设施因工会组织罢工而陷于瘫痪

1979年 撒切尔夫人采取逐渐淡化与非政府团体协商的政治文化
1988年 埃德温娜·柯里因声称几乎所有的禽蛋产品都感染了沙门氏细菌而触怒了禽蛋生产商及全国农场主联合会，最终辞去卫生部大臣职务
1990年 全国各地发生反人头税示威游行
1992年 “全国经济发展委员会”撤销
1995年 动物权利保护组织发动示威游行，反对英国出口活牲畜
1998年 “乡村联盟”在伦敦举行示威游行

作文／讨论题目

1. 利益集团是否促进了民主？
2. 利益集团是否有利有弊.好坏参半？展开讨论。
3. 为什么保守党政府自1979年以来在调整工会组织合法地位问题上比其前任历届政府都更为成功？
4. 为什么有些利益集团比其他利益集团更有影响力？
5. 环境保护一类的利益集团所面临的问题是什么？
6. “所有公民都有平等机会通过参加利益集团活动对政府制定的公共政策施加影响”。对此展开讨论。
7. 撒切尔夫人夫人采取了哪些措施结束了英国走向社团主义国家？

研究题练习

1. 如果在你家乡附近的某地已被选作有可能设立核废料处置工厂，你会采取什么行动去阻止这一项目？
2. 举例分析“圈内团体”与“圈外团体”有何区别。再举例说明两者中哪一个更能成功地为其事业施加影响力，为什么？

第九章 大众传媒与政治



导读

一、政治影响

二、议题设定

三、媒体与竞选活动

四、电视效应

五、结论

↘导 读

诸多形式的新闻媒体，为政治交流提供了极其重要的传播渠道。政治家与传媒之间历来是相互依存的：政治家需要通过媒体阐明自己的观点；媒体需要“照搬照抄”政治家的观点以吸引受众。唐宁街负责媒体的新闻官员中不乏知名度颇高的人，如乔·海茵斯（1974～1976年）、伯纳德·英厄姆（1979～1990年）与阿拉斯泰尔·坎贝尔（1997～ ）等。仅就政府聘用约600名官员负责搜集媒体相关信息这一事实，以及各政党为赢得大选而大量使用专业媒体广告公司等，就证明了政治家相当重视与传媒界建立良好关系，以及利用媒体树立“亲和”之形象风格的必要性。

然而，媒体在政治传播中的立场远不是中立的。媒体的渗透性强，颇具说服力。他们不单纯是为公众提供世界政治的各种信息，其本身也是政治体制内有影响力的参与者。一些人认为传媒是第四权力：从某种程度上讲，传媒夺取了反对党及议会的地位。像著名的电视栏目《焦点问答》、广播电视上比较有深度的政治访谈节目、政治题材的记录影片及主流报刊上发表的政论文章等，都发挥了相当大的媒体监督作用，促使选民提高政治警惕性，也迫使政府谨言慎行。在遇到像杰里米·帕克斯曼和约翰·汉姆弗瑞等著名记者“拷问式”的采访时，许多政治家是如坐针毡，感觉面对他们比面对议会安排的质询会议还要折磨人。

本章探讨的是英国政治与传媒的关系。首先明确媒体的构成，接着提出了以下问题：媒体的影响力有多大？媒体会设定政治议题吗？媒体在竞选活动中起着什么样的作用？电视报道对英国政治具有何种影响？最后在结论中强调指出，虽然媒体可以充当对政治家进行舆论监督的角色，但好像没有任何机构对媒体自身的行为进行审查。

绝大多数人是通过大众传媒，亦即通过报刊、广播和电视等获得有关政治方面的信息。媒体对各种新闻不单是进行报道，还要对其附加种种评论。媒体可以帮助受众设定议题，比如通过强调某些问题而忽略另一些问题，也可以引导大众舆论和塑造政治人物的公众形象，诸如“懦弱的”约翰·梅杰、处事颇有“总统霸气”的托尼·布莱尔，或是“好惹是生非”的约翰·普雷斯科特等，都是常见

的媒体报道。实际上，很多政治家对传媒的影响深信不疑，在他们看来，大凡媒体传播了的消息，从效果上讲，几乎就是虚拟的政治事实。从很大程度上讲，政治也是一种中介活动，而选民和政治家则是通过媒体的中介作用了解彼此。正如一位政治家所说："如果媒体对此事没有报道，此事就像没有发生一样。"

媒体并非只是一个新闻报道和施加影响力的渠道。媒体凭借自身的实力，已然成为当今社会强有力的利益集团。例如，英国的跨国公司"新闻国际集团"旗下不但拥有英国天空广播公司（即BSkyB，英国最大的卫星电视运营商。——译者注），还拥有两家全国性的日报社和两家周日版的全国性报社，包括英国最畅销的星期日报和日报。有批评家指出，各种媒体机构随心所欲地设置各自的议题，他们都是未经选举而产生的政治活动参与者，其操作行为也不受任何规章制度的约束。为此，1990年成立了"新闻投诉委员会"（替代原先的"新闻委员会"）。该委员会在很大程度上对媒体行业起到一种自我约束的作用，它的成立也为议会制定有关新闻的立法提供一个参考的依据。

英国现有11家全国性的日报（见表9.1）。在英国有将近五分之四的家庭订阅至少一份日报，在15岁及以上的人口中，有四分之三的人自称阅读一份报纸。与很多国家相比，英国人订阅报纸的比例要高得多。据1997年4月的一次调查结果显示，英国最受欢迎的两大日报《太阳报》和《镜报》，其发行量分别为390多万份和239万份，分别拥有1000万和800万的读者。英国有六家发行量很大的通俗报纸，或称"小报"，如《太阳报》和《镜报》等，他们与五家全国性的大报相比，如《泰晤士报》和《卫报》，在发行量上有很大差距。在1997年，通俗报纸的日销售量大约为1100万份，而大报的日销售量则只有270万份。与1959年相比，当时仅有两家通俗小报和七家大报，其总销售量分别为570万份和1004万份。

表9.1　全国性报纸

报纸名称（创刊年代）	报社所有者	发行量（千份）1997年4月
日报		
"通俗报纸"类		
《镜报》（1903）	镜报集团（1986）	2390
《星报》（1978）	报业联盟公司	660
《太阳报》（1964）	新闻国际公司	3935

“中档报纸”类		
《每日邮报》（1896）	联合报业有限公司	2127
《每日快报》（1900）	报业联盟公司	1208
“高档报纸”类		
《金融时报》（1888）	皮尔森集团	304
《每日电讯》（1855）	电讯集团	1126
《卫报》（1821）	卫报传媒集团	402
《独立报》（1986）	镜报集团联盟	256
《泰晤士报》（1785）	新闻国际公司	752
星期日报		
“通俗报纸”类		
《世界新闻报》（1843）	新闻国际公司	4655
《星期日镜报》（1963）	镜报集团（1986）	2328
《人民报》（1881）	镜报集团（1986）	2001
“中档报纸”类		
《星期日邮报》（1982）	联合报业有限公司	2172
《星期日快报》（1918）	报业联盟	1178
“高档报纸”类		
《周日电讯报》（1961）	电讯集团	890
《星期日独立报》（1990）	镜报集团联盟	282
《观察家报》（1791）	卫报传媒集团	455
《星期日泰晤士报》（1822）	新闻国际公司	1360

注：发行量数据来源于“报刊发行统计局”。

通俗小报经常以简洁、夸张及个性化的观点描写政治，其内容主要以图片、图表为主，文字较少。每逢大选期间，各种小报的党派倾向极其鲜明（Seymour-Ure，1995），而大报对政治和时事新闻的报道则比较详实、严

肃，其读者多为中产阶级和受过良好教育的人群；像《快报》和《每日邮报》一类的中档报纸，其读者群的社会地位大体相同，而《太阳报》和《镜报》的读者则大多属工人阶级。大报和小报的读者对传媒的评价是有差异的。大报的读者倾向于将报刊视为他们主要的、可靠的新闻来源，而通俗小报的读者则把电视看成是其主要的和可靠的新闻渠道（Negrine，1994）。

英国各地区也有一些重要的地方性报纸，如爱丁堡的《苏格兰人报》，贝尔法斯特的《贝尔法斯特电讯报》，以及卡迪夫的《西部邮报》等。但总体来说，报刊始终都是体现国家政治统一化和集权化的一股平衡力量。在现实生活中，每一户英国家庭都能够买到头天夜里无论是在伦敦还是在曼彻斯特印刷的日报。

成立于1990年的“新闻投诉委员会”，是一个志愿形式的非官方机构，旨在受理和裁决涉及报刊侵犯个人隐私权一类的投诉。该委员会代表的是整个报纸行业，从某种意义上说，是对报业内部自我约束的一个监督部门，而实际上它被广泛认为是一个毫无约束力的机构。一些改革派倡议政府应当制定一部保护个人隐私的法案，但事实证明，要颁布一部这样的法律困难重重，因为大多数媒体对此都持反对意见。媒体坚持认为，对新闻报道经常牢骚满腹的，多半是一些政治家，究其原因，大多是因为他们自己的言行不慎而惹祸上身的。他们同时告诫说，如果一味地压抑媒体发声，就有可能倒退回1930年代。当时的英国媒体对爱德华八世（Edward VIII，1894~1972年，英国国王，1936年1月20日即位，因坚持要与尚未离婚的辛普森夫人结婚而不惜放弃王位，最终于1936年12月11日退位。——译者注）与辛普森夫人的恋情一直保持缄默。

作为公共事业法人团体的英国广播公司（BBC）成立于1926年，其主要资金来源是向广播和电视用户出售播放执照的收费。该公司在这一领域长期享有垄断权，直到1954年政府成立了“独立广播管理委员会”（即现在的“独立电视管理局”）为止。该管理局又将出售经营许可证的业务以合同外包方式转交给一些独立的企业，其资金主要源于广告收入。虽然这两家主要的广播电视管理机构都独立于政府，但后者所拥有的实力远比前者强。“独立电视管理局”有权决定BBC公司的执照收费额，由此掌握了BBC的财政大权。这两家机构的董事长和董事会成员都由首相亲自任命，其管理章程均由政府进行审查和修订。二者都必须接受这样的义务：他们的广播电视在政治新闻报道中要秉承不偏不倚的原则，在对待各政党的态度上应当一碗水端平。而卫星电视台和有线频道则不受这些要求的限制。

与报纸相比，电视对政治类节目的报道显得比较缓慢。在1959年以前，电视台除了对主要政党选举党首进行转播外，对大选活动通常都是置之不理，尽管在此期间关于大选的新闻在全国各大报刊中占据着主导地位。直到1989年，才第一次对下院的开会状况进行了电视实况转播。

一、政治影响

媒体对政治的影响经常遭到误解。毋庸讳言，报纸和电视都是人们获得政治信息的重要来源。然而，他们只是对政治见解的形成能够产生影响的几个渠道中的一个而已。利用媒体给政府直接施加压力的企图，通常都会遭致失败。例如，报业巨头比弗布鲁克勋爵和罗瑟米尔勋爵，在两次世界大战期间都曾经尝试利用媒体影响保守党的决策，结果均一败涂地。1931年，罗瑟米尔勋爵自恃有其掌控的媒体作为后盾，要求在斯坦利·鲍德温内阁人选上具有话语权。对此，斯坦利·鲍德温内阁不屑一顾地拒绝了，认为这是一个“只要权力而不负责任的要求，是多年以来最为卑劣的特权要求”。在1995年保守党选举新党首期间，多数倾向于保守党的报纸发起了驱赶约翰·梅杰下台的舆论攻势，其中尤以《邮报》、《电讯报》和《太阳报》等为甚。据调查，保守党议员和保守党的支持者并没有采纳媒体的这一建议。

传媒对政治无疑具有相当的影响力，但也受到一些客观条件的限制。由于个人的政治倾向不同，因而传媒对不同的人所产生的影响力也各异。读者、听众和观众并不总是被动的媒体受众。早期的学术研究表明，与其说是传媒改变了人们的政治观点，毋宁说是强化之。持“社会情绪选择理论”观点的人认为，广播和报刊的使用者是依据其耳闻目睹的内容而加以理解，从而强化了他们原有的政治倾向。人们似乎对传播的政治信息、对这些信息的理解以及所持的意见，都是有所选择的。

后期对电视这种新媒体的研究，采用的是所谓“使用与满足理论”（Blumler & McQuail，1968）。这一理论强调，选民的价值观和期望值导致他们使用媒体的目的有所不同，诸如获取信息，强化价值观，引导选举投票，以及纯粹消遣等。近来，这两种理论均受到了挑战，其主要原因是选民的党派观念有所减弱，导致具有坚定党派忠诚度且需要强化的选民人数日益减少，进而使传媒可能有更大的空间来形成和改变观点。诺里斯等人（1999）认为：“由于缺乏稳定的社会基础和党派根基，选民有可能更容易受到诸多竞选因素的影响，如对政

府的政绩，尤其是经济方面的评价，对政党所推行政策的偏好，对某个政党及其领袖形象的看法，以及基于这些因素与公众的沟通等。”

第三种观点，即所谓的激进派观点，认为传媒大多反映的是社会主流群体的观念和价值观，因而对左派和工会抱有偏见，因为他们往往质疑这些观念和价值观。格拉斯哥大学传媒研究小组（因率先在英国研究电视新闻的影响力而闻名，被称为“格拉斯哥传媒学派”，创立于1976年。——译者注）分别在1976年和1982年发表过专门针对媒体报道劳资纠纷的分析文章，认为雇主一方常常得到媒体的偏袒而工会一方却屡受指责，因为后者往往背负“要求过多”或“以罢工相要挟”而遭受媒体的不利宣传。该研究小组将大众传媒看作是资本主义社会公共管理制度的一个组成部分。然而，它对劳资关系的研究结果常常引起人们对一些劳资纠纷案件进行重新评估（Harrison，1985）。

政治家经常对新闻报道中的政治偏见表示关切。一些左翼人士频频对此提出抱怨是可以理解的，因为多数全国性的报纸都支持保守党。各种报刊中党派倾向性现象由来已久，而且自1970年之后，这种倾向性愈演愈烈。那一年,占日发行量57%的全国性报纸支持保守党，工党获得的支持率为43%（Seymour-Ure，1991）。到1992年，支持保守党的比率上升至70%，而工党的支持率则下降到27%。1974年，由于受大众欢迎的通俗小报《太阳报》转向支持保守党，更加剧了这一不平衡现象。这意味着只要有80%的劳动阶层读者看这些通俗小报，大多数支持工党的选民现在可能会受到支持保守党的报纸的影响。1992年大选之后，一些从前坚决支持保守党的报纸（包括《太阳报》）由于对约翰·梅杰政府产生严重不满情绪，最终于1997年转而支持工党。工党有史以来第一次得到多数全国性日报的支持。

在对英国选民进行的第一次全国性调查中，巴特勒和斯托克斯（1969）报道说，人们经常会选择阅读那些与自己原有党派倾向比较一致的报纸，这一点完全符合社会情绪选择理论。马丁·哈罗普（1986）对报刊在大选四周时间内所具有的影响力表示怀疑，他认为对于保守党而言，报刊的支持率通常来说仅相当于一个百分点的优势（或者说多10个左右的议席而已）。正如表9.2所表明的，在1992年《太阳报》的读者群中，跟随该报亲保守党政治路线者还不到一半。

表9.2 各政党在日报读者中的支持率（%）

大选期间	保守党 1997	保守党 1992	工党 1997	工党 1992	自由民主党 1997	自由民主党 1992
《每日电讯报》	57	72	20	11	17	16
《每日快报》	49	67	29	15	16	14
《每日邮报》	49	65	29	15	14	18
《金融时报》	48	65	29	17	19	16
《泰晤士报》	42	64	28	16	25	19
《太阳报》	30	45	52	36	12	14
《星报》	17	31	66	54	12	12
《独立报》	16	25	47	37	30	34
《镜报》	14	20	72	64	11	14
《卫报》	8	15	67	55	22	24

资料来源：莫里（MORI）民意调查公司。

然而，有研究表明，从长期效应看，报刊的确能够影响人们的政治见解。在1970、1980年代，各种报刊持续存在的党派倾向性现象以及针对工党的反复负面报道，都有可能促使选民对工党的政策产生更多的抵触情绪，扩大了工党的负面形象，导致工党发言人经常处于“担惊受怕”的防御地位。有意思的是，在通俗小报党派意识不断增强的同时，选民的党派意识反而开始减弱了。

报刊暴露出来的政治偏见和选举影响等问题，在1992年时达到了白热化的程度。当年大选刚刚结束，《太阳报》便以大字通栏标题宣称：“这是《太阳报》拿下的选举！”此前，《太阳报》发起了反对工党及尼尔·金诺克（时任工党领袖。——译者注）的强大舆论攻势，并在投票当天在头版刊登了一篇长达九页的特别报道，页面标题为“金诺克大街的噩梦”。该报的妄自尊大，得益于保守党前财政大臣麦克尔平勋爵的背后撑腰，而尼尔·金诺克的公开指责也提高了该报的知名度。尼尔·金诺克在宣布辞去工党领袖时，曾强烈抨击报刊带有明显的政治偏见；麦克尔平则称保守主义的小报编辑为“英雄”，以褒奖他们对保守党的坚定支持。

尽管该报确有可能使更多的人认为工党内部不团结，某些政策偏激，但随后所做的相关分析，却使人们对《太阳报》自称是这些原因导致该报最终倒向保守党的说法产生了怀疑。此后，多数报纸的读者开始倾向于支持保守党，包括过去一贯支持工党的《镜报》的读者。1992年，针对这个问题的进一步研究所得出的结论是，报刊的党派偏见虽然有所减弱，但依然在起着相当大的作用，引导多数选民剔除自己不喜欢或与自己观点相左的政治信息。换言之，以前的社会情绪选择性因素仍然在起作用（Semetko，Scammell & Nossiter，1994）。此后，《太阳报》又转回头重新支持工党，许多历来支持保守党的报纸也对该党采取了不冷不热的态度，其中部分原因是对约翰·梅杰政府感到失望，部分原因是由于托尼·布莱尔的新工党政策比较温和且深得民心。作为报社编辑，不可能对保守党普遍不受欢迎的现状视而不见，对工党在民意测验中长期处于遥遥领先的现实置于不顾。如果一家报纸顽固坚持被多数读者所摒弃的编辑路线，那它就要面临发行量锐减的风险。因此，人们认为《太阳报》舍弃支持保守党的路线而加入到多数选民的行列，无疑是一个明智之举。

报刊中出现的这种两极分化现象在不断加剧，其部分原因也许是由于撒切尔夫人执意摒弃战后长期形成的政党共识政策所致。支持保守党的通俗小报在希思担任首相时，其保守党倾向并不十分明显，但他们对1992年大选获胜后上台的约翰·梅杰日益不满。这些通俗小报大多强烈支持撒切尔夫人在维护法律与社会治安等方面所采取的“强硬”立场，支持她竭力维护英国在欧盟的利益，以及针对工会和地方议会左翼势力的对策。托尼·布莱尔对保守党推行的许多政策持赞成态度，在英国加入欧洲单一货币组织问题上采取“等着瞧”的态度，因此减少了党内的思想分歧。很多历来支持保守党的报纸，如《电讯报》和《每日邮报》，尤其是新闻国际集团旗下的报纸(见表9.1)，均要求政府断然拒绝加入欧洲单一货币组织。然而，没有任何一个主要政党胆敢对此做出承诺，就连党内有很大一批自称为欧洲怀疑派的保守党也概莫能外。到1997年，由于工党和保守党之间的分歧并不是太大，各报刊中的党派倾向也就变得不那么显山露水。

二、议题设定

政治家与媒体之间尽管经常出现一些紧张局面，但同时又是互相依存的。前者需要将其政策、言论及主张通过媒体告白于天下，而后者在撰写新闻报道时则

需要政治演员的默契配合。大多数政党、利益团体以及政府各个部门均设有负责媒体事务的官员，这些人擅长与媒体打交道，尽量预先设定好新闻议题，使相关的新闻报道能够有助于引诱受众“上钩”。他们在设定议题时，往往认为媒体报道的内容通常都是公众视为最重要的问题。1995年，保守党选举党首期间，利用媒体巧立“鱼饵式”的主题堪称是个典范。在选举结果未公布之前，很多媒体评论家甚至是梅杰的支持者，就公开宣称梅杰将稳获至少230张选票：如果只赢得210~220张选票都不算令人折服的胜利。当选举结果揭晓时（梅杰218票，雷德伍德89票，弃权票、废票等22票），梅杰的新闻发言人立即在各广播电台上大肆宣称，这是一个“令人瞩目的胜利”，“是历任保守党领袖从未面临如此严峻挑战的情况下所取得的重大胜利”，“与托尼·布莱尔在竞选工党党首时相比，梅杰获得的选票要高得多”云云。媒体对此也是一唱一和。 “鱼饵式”议题设定大获成功。

然而，这种诱导媒体的做法也有可能会失去控制。例如，在托尼·布莱尔当选领袖伊始，工党就募集了一批媒体顾问，其主要工作就是向媒体提供有利于工党及其领袖形象的新闻素材，引导记者按照他们的路线进行报道。更有甚者，他们还威吓那些对工党缺乏同情心的记者或拒绝他们的采访（Jones， 1997；Oborne，1999）。一些工党大臣无疑对工党处于在野党时的出色表现颇为满意并深受其影响，经常沉迷于讲述当年的成就，将早期拟定的政策纲领和公共开支计划重新加以包装，再重新对外发布，令人误以为是他们制定的新政策和另外追加的预算资金。内政部的杰克·斯特劳大臣因在1999年工党年会上的承诺误导了选民而遭到严厉批评，他当时许诺由内务部提供资金，承担额外招募5000名警官。工党负责媒体事务的官员当然乐于让记者们如此撰写新闻报道，以便使公众相信内务部正在招募这5000名警官，但事实并非如此。贸易与工业部大臣斯蒂温·拜尔斯也曾因为多次照搬以前的政策措施而屡受指责。1999年9月，以工党为主体的下院贸工特别委员会在审查贸工部为扶持小企业发展而提出的追加奖励资金计划时，对其中的虚假部分如此评论：“我们已经注意到了这样一个令人遗憾的习惯，这就是把原本平淡无奇的部门公告加以润色之后，成了大臣的公开讲话，其中的一些数据还带有潜在的误导性。”

伯纳德·英厄姆，曾担任玛格丽特·撒切尔的新闻秘书(1979~1990年)，认为新闻管理是一门艺术。他在《刺杀信使》一书中这样描述：

然而，媒体总是认为我们想搞鬼。这反映了政府信息服务机构与记者之间的关系通常处于一种紧张的状态；实际上，记者和政府新闻官员之间的关系，无论在哪个国家，也好不到哪里去……在这两者的关系中，我只负责处理好一件事：新闻管理。在记者眼里，新闻管理是一个极其令人憎恶的冒犯行为，简直就是一桩罪行。我不是开玩笑。负责新闻事务的官员尤其是首席新闻秘书，经常会被媒体指控。记者们把我们都看作是完完全全的马基雅维利（意大利新兴资产阶级政治家，政治权力、政治权术和政治道德是其政治哲学的核心理念。——译者注）的信徒。对此，我有一种完全彻底的、诚心实意的负罪感。当然了，我还是尽力管理好新闻。我已经尽力了，上帝可以作证，我的确尽力了。为确保大臣们口径一致，凡有必要，我都会亲自撰写一个标准的发言提纲，分别送给他们传阅参考。如果大臣们的讲话跑了调，我就要遭到新闻界的大肆围攻。我必须尽力确保大臣们都清楚彼此在做什么，特别是当他们有可能被问及相互交叉的问题时。该死的，这大概就是我的职责。如果我没做到这一点，媒体就会像恶狼扑食般地攻击政府，谴责政府无能。我尽力了，真该死，我的确尽力了。 我努力确保媒体能够尽早拿到禁止公开发表的重要文件的副本，以便他们在报道之前有足够的时间消化这些文件精神并准备新闻稿件。然而，一些虚伪的、道貌岸然的家伙又做了些什么？有时候，他们真让我爱莫能助，因为他们违反了政府禁令，或者经常使反对党有可乘之机，迅速发表可恶的评论……

但是，对于现代社会来说，在某种意义上，要通过新闻管理来确保政府毫无阻碍地克服负面报道，几乎是不可能的。作为一名首席新闻秘书，通常要做精心的策划，竭力为政府宣布一项重要计划而扫除各种障碍，但是他无法管理突发事件，也奈何不得记者。如果有一位大臣突然发飙并成为报纸头版头条新闻的对象，他也无法施加半点影响。不幸的是，在这个地球村，在这个快捷的电话通讯时代，尤其是在更加重要的视频通讯时代，媒体对各地发生的五花八门的事件的报道，他也不具有任何控制权，如这里发生了地震，那里遭受到饥荒，其他地方发生了可怕的坠机事故，或者任何什么地方发生了骇人听闻的恐怖事件等。所有这些意外事件的发生，将他的新闻管理事业挤得无影无踪。当今真正的新闻管理者就是媒体本身。对公众来说，主导新闻价值的恰恰是电视：有画面的新闻，抑或是没有画面的新闻，而一旦没有画面，也就没有了新闻。在这个世界上，最先收到记者从现场发来新闻

初稿的人正是那些编辑，然后，由编辑对这些原始材料进行加工：扩展内容，挖掘深度，调整角度，润色文字，最后，将它变为一篇经过刻意修饰又貌似真实的新闻报道。这些编辑竟然也胆敢对政府负责新闻管理的官员提出指控?

——伯纳德·英厄姆：《刺杀信使》

（伦敦：HarperCollins出版社，1991年）

由政治家、政党或政府部门专为媒体安排的活动越来越多，这类媒体活动本身就是可以利用的曝光机会，如果没有媒体的参与，也就不会有这些活动。一个众所周知的实例就是，在1979年大选活动中，撒切尔夫人有一组在诺福克郡农场视察的新闻照片非常吸引公众眼球，当时为了让摄影师抓拍到好镜头，特意让撒切尔夫人挨着一头小牛犊，拍摄时间长达15分钟以上。像高层政治家发表演讲、举行新闻发布会及政党年会等活动，也都是为媒体报道提前做好准备的。

政府中各个政党与媒体的关系并不是被动的。如果一个新闻节目的主题有可能出现令人难堪的情况，他们就不派本党代表参加该节目。在竞选活动期间，各政党的军师谋士可以根据本党当时的既定政策，决定哪些问题能够接受媒体提问和接受采访。一些政治家们为了自身仕途或事业的发展，抑或为了诋毁对手，也会故意向媒体泄漏一些材料。奈杰尔·劳森在其回忆录中描述说，在1987年大选期间，他作为财政大臣是如何向一些“友好的”报社简单介绍并引用工党的税收计划作比较。紧接着《每日邮报》和《每日快报》就在第二天分别以“工党的税收谎言”、“内幕：工党税收的可耻下场”为标题作为头条新闻刊出。这些“友好的”报社经营者和编辑们分别在1987年和1992年两次大选期间经常与撒切尔夫人和约翰·梅杰的办公室进行接触，工党的媒体军师们也同样与《镜报》进行过密切的接触。1992年9月，英国退出欧洲汇率机制后，保守党媒体开始转向反对约翰·梅杰。作为工党领袖的布莱尔多次承诺要扶持“英国的中产阶级”，一些报纸也投其读者所好，纷纷给工党以更多正面的报道。

艾伦·克拉克，曾担任就业部政务次官（1983~1986年），也分管过该部新闻工作。他在日记中写道：

就业部　　　　星期四，3月29日

我一大早就来到了彼得·莫里森的办公室。他突然对我说，我对改革首相私人办公室的建议十有八九会在复活节后付诸实施。这很出乎我的预料。但是由谁

来负责呢？他告诉我，或许没有比戴维·杨更合适的人选了。

这令我感到震惊。我几乎完全不了解这个人。此人给我的印象，外表高高大大，很像劳斯莱斯公司著名的推销员H. R.欧文。二战刚结束时，我在沃伦街一带做过推销员，对这一行非常了解。他好像跟我们不是一个“俱乐部”的人。

还有更糟糕的。彼得对我说，这个人马上就要领到红色文件匣（Red Box，专为英国大臣配备的公文包。——译者注），提拔为国务大臣并要到上院办公了。相关手续已经签字了，所以彼得不得不另外找人接替他的领导职位。在唐宁街10号成立一个协调机构的决定在复活节假期之后就要宣布了。我说我对这个想法不太感兴趣。保守党从不喜欢党外人士未经严格的考查就担任大臣级别的要职……由于任命期限迫近，要想改变已是不可能了。

但我决定还是要尝试一下。只有一位记者，就是《金融时报》的彼得·瑞德，他有足够的影响力，可以让这件事产生轰动效应——如果他想做的话。他熟悉三大政党的内部情况，他撰写的政论文章颇具洞察力。

不过，他有可能同意我的想法吗？万一他喜欢戴维·杨呢？我思忖着把这一消息透露给他，并打算约他在上院走廊里面谈。后来，我有点迟疑了；这也太容易被人探出究竟了。

紧接着，我又想到了一个人，我的老友乔纳森·艾特肯，他是个诡计多端但非常可靠的人。我把问题对他讲了，他很善解人意，立马就领会了我的意图，并答应立即着手办理。

下院　　　　星期五，3月20日

鱼终于上钩了！《金融时报》头版刊登了一篇评论报道，其中点明了首相撒切尔夫人的意图，她打算提拔戴维·杨的决定以及晋升他为大臣等。文章还附了语言优美且措辞谨慎的评论，称保守党对戴维·杨过去在房地产开发方面存在的“争议”评价仍持有“保留意见”。

尽管这篇报道为时已晚，但也算绞尽脑汁了，部分原因是由于文章泄露了首相的意图，部分原因是所表达的语言明显是反对意见。

——艾伦·克拉克：《日记》

（伦敦：Weidenfeld & Nicolson出版社，1994年，第67~68页）

媒体对政治持续不断和愈来愈密集的报道，加快了公众对各种危机、政府丑闻、政策陈述以及反对党所采取行动的了解速度。由此给政治家带来的一个问题

是，他们的言行举止将面临更多的舆论压力。对媒体的反应速度过快并不一定是明智之举。

在过去十年中，一些大臣成了许多媒体报道的受害人。例如：

- 媒体关于赛西尔·帕金森与其前任女秘书绯闻的报道，最终导致他于1987年辞去贸工部大臣的职务
- 1994年，《星期日泰晤士报》揭露了保守党议员在下院回答质询中接受报酬，结果导致两名议员受到审查、罚款并被停职的处分
- 在1992年4月至1995年4月的三年时间里，媒体不断披露个别大臣有出轨行为，有的议员隐瞒其名下的资产，或私下收受礼品等，这些丑闻的公开先后导致一名保守党内阁大臣和12名副大臣辞职。在工党重新组阁的前两年内（1997年5月至1999年5月），有三位大臣因大致相同的原因而被迫辞职。一位名叫彼得·曼德尔森的内阁大臣，仅仅因为没有公布他向其同僚杰弗里·罗宾逊大臣借了一大笔贷款用于购房而被媒体披露，为此，他受到了媒体的大肆攻击。

政治家经常抱怨很多电视新闻报道带有“偏见”。政治家与广播电台之间的关系时常紧张。究其原因，简单地说，就是他们在新闻议题的设定上有分歧。长期以来，工党和保守党的大臣们一直在抱怨广播电台常常忽视正面消息的报道或不予充分地报道，但对负面消息尤其是关于经济方面的负面消息却总是大肆报道。BBC广播公司在1982年对福克兰群岛（马尔维纳斯群岛）战争的报道曾一度惹恼了保守党领袖。撒切尔夫人认为当时还不到“我方”与阿根廷一方平起平坐进行谈判的时刻。1989年，BBC 综合评述栏目以“岩石上的死亡”为题报道了英国空军特种部队枪杀爱尔兰共和军嫌犯的事件，引起了轩然大波。同年，政府颁布了禁令，禁止媒体播放对爱尔兰极端分子的采访节目。保守党在大选之前也采取先发制人的方式，对BBC施加压力。1986年，保守党主席诺曼·泰比特（中文名译作谭百德，1985~1987年任保守党主席。——译者注）在中央办公厅下设了一个新闻监测机构。1991年，时任保守党主席的克里斯·帕顿敦促保守党观众对BBC不公正的新闻报道提出抗议。这种对媒体的高度敏感和以威胁相加的手段，不仅仅是保守党大臣独有的专利。在1997年大选前后，工党的媒体顾问定期召集BBC的记者和相关主管开会，对BBC的政治报道节目横加干涉。其中一名顾问自称：“威胁一下BBC，当然起作用。这就是我们为什么要威胁的原因，我们知道这么做会起作用。很显然，新闻编辑室最后都会做出让步，这就是我们坚持到底的理由。”（Jones，1997）

框图 9.1 理论与实践：新闻自由和广播的独立自主

自由	新闻自由和广播的独立自主是自由民主国家的典型特征。选民需要有关政治和政府方面的独立信息，以便他们在知情的情况下做出选择。
限制	
1. 宪章	广播电台，而不是记者，必须严格遵守其章程所规定的不偏不倚的公平法则。
2. 立法	• 1911年、1989年颁布的《国家机密法案》 • 关于诽谤、中伤、猥亵言语、种族关系、煽动言论等方面的法律
3. 文化	英国政府保守机密的习惯根深蒂固。白厅和威斯敏斯特共同努力以确保国家机密安全。《国家机密法案》的颁布强化了这一传统。竞争日益激烈的新闻业，以及在记者、政治家和政府官员中普遍出现的安全意识的淡化，表明英国的这一传统文化正在发生变化。
4. 委任制、资金和特许权	• BBC的台长和董事会董事长及独立电视委员会主席，都是由政府任命的 • 政府规定BBC的执照费 • 政府也监督独立电视特许权的分配，所有这些措施均给媒体施加了非正式的压力
5. 管理机构	• 广播投诉委员会 • 广告标准管理局 • 广播标准管理局 • 广播电台管理局 • 新闻投诉委员会

	所有这些机构都对媒体起着监督作用。他们的职责范围、人员构成及管理权限由政府规定。
6. 办事规则	●遵守“国防机密通知”：遵照政府意见，自觉限制涉及国家机密的出版物 ●遵守“院外制度”：对获取的信息不泄漏其来源 违反上述规则的媒体人员将被开除。
7. 共享议题	媒体巨头与政府要员之间存在一种连锁关系，这种关系对共享社会化信息和新闻议题是一种无形的约束。
8. 市场限制	广告商和消费者自身也可能对媒体构成某种限制。在1980年代，《星期日泰晤士报》刊登了一篇反对吸烟的文章，导致威尔斯烟草公司从该报撤回了50万英镑的广告费。

BBC广播公司比其他任何媒体都更容易遭受打击，因为它在很大程度上依靠收取执照费来维持运营，而执照费的收取标准是由现任政府决定。有趣的是，BBC的高管得出了这样一个结论，即在1992年大选期间，该公司的管理组织对各主要政党提出的新闻议题太过于逆来顺受。他们认为各政党负责媒体事务的官员对BBC的操纵和威吓已经达到几乎目空一切的程度，以至于BBC的记者和节目制作人不得不公然采取措施以摆脱他们的控制。因此，到1997年大选时，他们要求记者在采访和报道中要更加大胆和公开地行使其职业权力。这是明确鼓励BBC广播电台对政治活动的进程进行评判，甚至可以自行设定新闻议题（Blumler & Gurevitch，1998）。

在设定议题方面，报纸和电视不但互相竞争，而且还可以互相利用，亦即电视可以跟踪报道报纸上刊登的新闻，报纸也可以对电视播出的新闻辅以文字报道。1987年大选中，尼尔·金诺克在一个星期六的早晨接受了大卫·福罗斯特（英国家喻户晓的电视记者，著名主持人，被授予爵士。——译者注）的电视采访，当被问及假如英国受到俄罗斯入侵应当如何自卫时，这位工党领袖回答说，英国不会使用核武器，而是诉诸游击战术。这一采访在当时并未引起什么反响，

直到持保守主义立场的小报将此次采访做了专题报道之后，引起轩然大波，紧接着他们在头版位置连续四天对此大肆报道。三天后，《每日邮报》在头版打出了“金诺克：打白旗的投降派！”的标题。随后，《快报》也刊登了喻义几乎完全相同的标题。保守党早就想在国防问题上大做文章以推动其竞选活动，金诺克的此番讲话，无疑是送给保守党的一份厚礼，因为选民大多不赞成工党推行的单方面裁军政策，而工党却忽视了这一问题。

关于报纸与电视的相互作用，1992年的大选为我们提供了一个戏剧性的实例。当时，这两类媒体都对工党的竞选活动进行了追踪报道，其中涉及英国的医疗保险问题。电视报道以一个患有耳疾的小女孩延误了治疗为例，认为“国民健康保险制度”（NHS）应对此负责，而另一个患有类似症状的女童则因为其家庭有能力承担私人护理费用而得到了迅速治疗，两者对比鲜明。这就是有名的电视新闻片“詹尼弗的耳朵”（Harrison，1992）。该片是为支持工党的主张而制作的，工党认为由于“国民健康保险”缺乏基金，导致了医院候诊病人的激增，而那些能够承担得起私人医疗费用的患者却得到了及时的治疗。工党警告说，这将导致产生一个双重标准的医疗服务制度。由于该电视报道中小女孩的名字被披露，其父母对这件事是否应该拿去做媒体宣传也存在分歧，以及公众对该报道的真实性和道德观念所产生的疑惑，曾一度引起了舆论大哗。在接下来的几天里，相关的新闻报道主要集中在某些报纸是如何得知该宣传片中那个女孩的名字的。于是又引发了工党和保守党在新闻发布会上发生激烈的争吵，电视和报纸又对这些争议详加报道，如此反复。迄今，媒体一直关注保守党和工党在电视广播上玩弄的所谓肮脏伎俩，而这两大政党也逐渐发现在新闻报道方面很难让媒体俯首帖耳。工党想要媒体报道保守党政策对国民健康保险制度造成的威胁，而保守党则希望媒体揭发工党在电视节目中的不道德行为。在一次公开的广播采访中，迈克尔·赫塞尔廷（时任保守党政府国防大臣，曾挑战撒切尔夫人的党首地位但未成功。——译者注）对采访记者说：“给我们一个商讨这些问题的机会……我们指望你能另外安排时间，否则，我们无法表达我们想要说的。”（《时事周刊》1992年3月28日）

三、媒体与竞选活动

值得我们回顾的一点是，政治家与媒体的关系是相互依存的。二者的共性都在于说服选民和读者或受众。他们互相利用，相得益彰。政治家和记者在很多场

合，诸如政策发布会、政党年会、记者招待会及其他社交场合，频繁接触。每当下院开会时，唐宁街10号的首席新闻秘书每天两次在议会大厅向记者简要介绍会议情况。政治家对媒体如何报道自己具有浓厚的兴趣，而记者则依靠接触政党要员来获取信息。然而，两者之间的关系随时又处于紧张状态，因为双方都感到自己容易受到伤害。政治家往往对那些"友好的"记者乐于提供信息和接触的机会，而对那些不够支持、理解他们的记者却常常拒绝给予同样的待遇。反过来，记者也比较憎恶被一些政党的媒体顾问所利用或操纵的感觉，以及给他们提供误导或有私利内容的信息。记者也有可能揭露政治家隐藏在演讲与活动背后的动机。有一位名叫尼克·琼斯的BBC政治新闻记者，撰写了几部书，如《言论摘录与媒体顾问》和《操纵媒体的苏丹王国》等，其中揭露了政党媒体顾问是如何操纵媒体的。

有关媒体对选举报道的分析显示，在大选期间，对政党竞选策略和民意测验的报道通常位居报纸头版新闻的前三位。发表在《信息论坛》期刊上的一篇关于1997年大选期间媒体报道的分析文章指出，虽然各政党发布的信息大多集中在政治问题方面，但媒体在报道中却更多地偏重于各政党的选举策略和实际角逐情况，即哪个政党处于领先位置（Norris et al, 1999）。

政治家与媒体之间相互依存的关系在大选期间表现得最为密切。各政党经常从公关、媒体及广告等行业招募专家，协助其推动竞选活动和媒体宣传。像著名电影制片人约翰·施莱辛格和休·赫德森，知名作家如罗纳德·米勒和科林·韦兰等，都曾参与过涉及政党竞选的电影拍摄或专题撰稿。过去，很多政要在大选投票日当天的主要活动，包括早晨的新闻发布会，巡游部分投票站点，甚至参加群众集会。现今这些活动大多因媒体、尤其是电视台的要求而做了大幅度的调整。如何为大众传媒设定选举议题，已成为各政党宣传战的主要目的（Kavanagh，1995）。

大选期间也是政治家与媒体这两个群体之间关系尤为紧张的时期，随时都有可能发生争执和误解。各政党都会认真仔细地审查所有媒体的新闻报道，寻找其中有没有刻意或无意传播的偏见或不公正的蛛丝马迹，并给广播电视及报纸等施加压力。作为新闻专业人员，新闻媒体则在竭力满足各政党要求公正和公平报道的同时，也力图根据新闻的价值来选择报道新闻。通常这期间容易出现某个政党内部分裂，某位政要言论过失，个人遭到攻击，以及民意测验发生转向等情况。由此引发新闻评论员和政治家因角色和职责的不同而产生分歧。对于前者而言，

“新闻传播是公众的启蒙工具，而对于后者（政治家）来说，却是用来对付政党劲敌和职业记者的武器”（Blumler，Gurevitch & Nossiter，1989）。

负责竞选宣传的组织者通常采取以下措施以确保媒体在当天或今后几天连续报道本党确定的竞选议题：

- 在同一天就同一主题举行几场新闻发布会
- 只推荐一到两人作为竞选的主要发言人，以减少摄影师因拍错对象而发生报道偏离当天主题的情况
- 协调政党领袖当天的活动，使其言行与当日主题相互一致
- 谢绝记者偏离本党议题的任何采访

而作为从事新闻专业的记者，他们会从新闻的角度报道竞选议题，并尽量发挥个人的作用。他们的重点往往集中于“竞赛”的过程（如利用民意测验报道哪个政党领先），或者是对竞选过程中出现的“情况”加以评论，或者偏重于向政党领袖突然问一些始料未及的问题。

四、电视效应

政治家现在越来越关注新闻议题的设定，这是他们对电视报道特别敏感的又一原因。竞选宣传的一个特征，就是其“持久性”或长期性，为此，各政党的媒体联络官员和公共关系顾问都要定期地为政治家制定媒体宣传战略（Franklin，1994）。有时候，政治家对其演讲的重视程度，丝毫也不逊于他们对一些事务的政治本质的关注。任何一届政府都会充分利用其执政的优势，提前设定新闻议题，诸如通过政府部门公告、介绍政策举措、公布财政预算以及首相访谈时间等方式，控制电视的实况转播。无论首相有什么举动，都是有新闻价值的。为了在电视屏幕上展现一个政党的正面形象及其出色的领导能力，该政党在召开全国大会时，就像美国的民主党或共和党全国大会一样，越来越具有表演的色彩。媒体对议会的新闻报道反而在逐渐减少，议员们宁愿排着队等候《今日》广播节目或电视台采访他们而不愿意在议会发言，这些现象如今都不足为怪了。一位议员抱怨说，现在如果想对一件事情保密，最好的方式莫过于在下院公开宣布它。地方媒体为那些喜欢抢镜头的后座议员提供了出风头的机会。不仅如此，电视台对下院的辩论进行现场直播，丝毫也未减轻政治家们喜欢接受院外独自采访的渴望。每逢遇到一些重大场合，如党首选举、内阁改组、部长辞职，或通过预算方案等，议会对面格林学院的狭长草坪上总是聚集了很多人，就像一个拥挤不堪的露

天市场。

如何报道政治事件正日益成为一种政治上的权宜之计。如今各政党习惯于指责媒体怀有偏见，例如，新闻报道的数量偏少，语气过重，播出的顺序不妥，以及采访对象的选择等。政治家通常喜欢采取录音采访或坚持电视现场采访等方式，以减少其讲话“内容”被剪辑或被遗漏的可能性。他们尽量控制媒体与政党发言人的过多接触，并试图筛选出那些“不靠谱”的记者。他们常常聘用有媒体和公共关系特长的专业人士，由他们在政治游戏中去摆弄记者。这些专业人士如今在各政党和政党领袖圈子中的影响力越来越大。

框图 9.2　变革的压力：新闻管理

存在的问题	改革建议
新闻侵扰：激烈的竞争与科技的发展使新闻媒体越来越具有侵扰性	制定维护个人隐私权利的成文法律，类似于一些欧洲国家的相关法律，如法国
新闻投诉委员会的规章制度不健全 ● 制裁措施不力 ● 缺乏独立性 ● 部分依赖自我约束	赋予现有媒体管理机构更多权力或制裁措施，以及更大的独立自主权
新闻与广播机构所有权相对集中，如默多克的新闻国际帝国，其潜在影响力扩大而导致难以管控等问题	成立公平竞争委员会加强监督审查
政府信息的高度保密与媒体要求政府信息更加公开化和自由化的矛盾	制定《信息自由法案》

大臣们对待像“现代罗宾汉”那样咄咄逼人的记者的采访，大多采取退避三舍的态度，他们比较愿意参与由诸如吉米·杨和迈克尔·阿斯皮尔等人主持的政治论坛节目，这类节目气氛较为温和，也颇受观众欢迎。托尼·布莱尔的新闻发言人常常抱怨一些媒体报道充斥冷嘲热讽或微不足道的内容，并呼吁BBC广播公司允许政治家们在采访节目中可以更加畅所欲言地发表个人见解。布莱尔特意在《戴斯·奥康纳》（英国收视率最高的音乐喜剧节目，自1960年代开始播出至今。——译者注）和《理查德与朱蒂》这样的热播电视节目中露面，他在节目中可以巧妙地回答一些“温和的”政治问题，并使自己看起来更像是一个“普通

人”。正如本书第十一章中所指出的那样，在英国历任首相中，像托尼·布莱尔这样重视首席新闻联络官作用的绝无仅有；也没有任何一届政府比得上这届工党政府如此挖空心思地利用新闻渠道来传达政府的信息。

尽管政治家们喋喋不休地抱怨电视媒体怀有偏见，但根据相关的调查结果，选民们大多不支持这一说法。大约五分之四的人并没有感觉到有关选举的新闻中存在着偏见，认为电视报道是真实可信的。与此相比，认为报纸的可信度比较高的人还不足四分之一。

电视客观上助长了总统制的政治制度，这是因为电视在很大程度上比较关注政党领袖的个人活动。在非选举期间，电视媒体对一个政党政治家的报道有将近三分之一是涉及该党领袖个人的，而在大选期间这一比例则高达二分之一以上。这意味着一个政党的竞选信息大多是通过对该党领袖的个人宣传传达给选民的。究其原因，电视的宣传效应必定是其中之一。很多电视摄制组和首席记者常常被派去专门采访各政党领袖，于是乎，介绍政党领袖个人的新闻电影也随之增多。迈克尔·福利（1993）曾这样评论政党媒体顾问与媒体之间的关系：“各政党为了使本党的媒体宣传产生最佳效果，大多刻意地突出宣传其领袖的卓越才能与个人威望，而电视又擅长于对政治活动的表现做个性化处理，使二者不谋而合。”

到目前为止，电视并未对政治家的政治生涯产生明显的影响，尽管这一情况在未来有可能改变。像撒切尔夫人、迈克尔·富特（英国前工党领袖。——译者注）和希思先生等著名政治家，并不十分擅长公关和演讲，即便在他们竞选党首时亦如此。在英国，政治家通常是在议会展示其领导才能，只有获得全体党员或党内大多数派系的认可，并被看好在大选中能够获胜的人，才能执掌党的领袖大权。然而，撒切尔夫人和尼尔·金诺克也曾竭力提高他们在电视屏幕上的表演技巧，这一点正逐渐被看作是未来领导人的一个必备技能。反之，如果缺乏演讲才能（如在电视采访中口才“不佳”）则有可能成为个人政治升迁的一大障碍。人们不禁怀疑，曾经被普遍认为是英国最成功首相之一的克莱门特·艾德礼（1883~1967年，工党政治家，1945~1951年担任英国首相。——译者注），其演讲口才平平，换做今天他是否还能当选最佳首相。

在各政党内部，凡擅长与媒体沟通的人大多会升任要职，尤其在竞选活动中。如彼得·曼德尔森（工党）、戈登·里斯爵士（保守党）和肖恩·伍德沃德（早期是保守党，1999年转而加入工党）等人，在担任各自政党负责媒体事务的要职之前都曾经在电视台工作过。1999年，担任布莱尔新闻秘书的阿拉斯泰

尔·坎贝尔和保守党新闻联络部主任阿曼达·普拉特尔，都是从全国性报社通过公开竞聘招募来的。目前，各政党也都乐于聘用一些专业广告代理公司（如从1979年到1997年，保守党委托著名的上奇广告公司代理其所有的竞选广告）、民意测验专家及电影导演等，协助本党制作政治类电视广播节目（Kavanagh，1995）。

五、结论

现今英国的政治家们已经不得不去适应已被新闻媒体充斥包围的政治领域。面对媒体机构的迅猛发展和昼夜不停的新闻滚动报道，政治家必须采取一种以媒体为中心的宣传策略，使他们的政治言行能适应电视等现代媒体的格式化要求（如符合广播演讲摘录或电视拍摄条件等），使选举成为政治营销活动。他们还与媒体相互争抢对政治类新闻议题设定的主动权。

这些趋势带来的一个必然结果，就是短期政治行为的蔓延。政治家们绞尽脑汁抢先推出新的举措以吸引媒体进行报道，且有愈演愈烈之势。作为工党首席民意顾问的菲利普·古尔德对此解释说："你必须时刻寻找吸引媒体眼球的报道内容并牢牢地抓住它。否则，它会立即落入你的对手手中。掌握主动权意味着你控制了新闻议题的设定，你可以在第一时间以你的新闻和新的政策举措率先进入新闻报道，并在随后的循环报道中继续掌握你的主动权。"（1997）

现代媒体对任何突发事件或事故的第一报道时间已大为缩短，导致了政治家的决策时间也相应缩短。如何应对突如其来的新闻报道，给政治家加大了时间压力。要想在很短的时间内掌握媒体报道的主动权，需要有充沛的精力和掌握足够的信息。而发布有媒体效应的政策信息，需要有足够的时间去搜集相关信息，考虑不同的政策选择，进行试点研究分析，以及对其他相关因素的评估，所有这些因素都必须要考虑到，而不能仓促地做出决定。

由此造成的另一个必然结果，就是政治辩论的质量。如今，政要们几乎都不能随便大声做即席发言，但凡表现出不假思索或与其同僚的意见稍有不同，立即就会遭致记者们的围攻，并将这些讲话作为处事不果断或党内分歧的证据。

在美国，很多研究媒体的学者批评道，现在的媒体报道风格使政府很难顺利地开展工作，因为很多选民有媒体在背后怂恿而变得更加愤世嫉俗。例如，1999年11月，当英国首相（托尼·布莱尔。——译者注）及夫人宣布他们已经怀上第四个孩子的消息之后，立即引来了如下猜测，称这一新闻之所以选择在此时公

布，就是企图分散媒体对一场令人尴尬的工党内部争端的注意力。有很多例子表明，媒体对政治的负面报道有增无减。斯卡梅尔和塞梅柯（1998）等人，分别对1992年与1997年大选中媒体对各政党及其候选人的各种评价做了研究分析，从中发现，在1997年所有报纸登载的负面报道远比正面的要多，其中尤以大报为甚。在1960、1970年代，报纸一贯是以发表社论的形式对他们所支持的政党进行较多的报道。然而，自从1997年以来，他们却对其过去反对的政党给予了更多的篇幅，一种解释是"诋毁性"的内容增加了。

简括

1. 政治在很大程度上是一种中介性质的活动。媒体既为人们提供有关政治方面的信息，也对公众舆论产生影响。媒体凭借其自身实力的扩大，也形成了媒体利益集团。
2. 在英国，媒体包括众多的报纸，诸如日报、周报、全国性报纸、地方报纸和期刊等；BBC广播公司和许多独立的国家和地方广播电视电台；外加四个有线电视频道和一个卫星电视台。这些有线电视网络仍在不断拓展，进一步壮大了媒体的阵容。
3. 关于媒体的政治影响及其范围和性质，相关学者和政治家一直在激烈地争论。一些人认为媒体所起的作用只是强化而并非改变了人们的政治观点。另一些人则认为，是人们的党派观念逐渐淡化才使得媒体的政治影响力有所增加。比较激进的观点则认为，媒体影响的重要性不在于说服选民支持哪一个政党，而在于它强化了这样一种现状，即促使选民做出一些比较激进的选择，而这些选择似乎隐藏着"外来影响"的危险。
4. 除了1997年以外，新闻报道一直是压倒性地偏向于保守党。因此，要求政府广播电视当局严格监督媒体在新闻报道中应坚持不偏不倚的公正原则。然而，两大政党的政治家都指责广播电视明显带有偏见。
5. 政治家和媒体的关系是相互依存的。很多政治事件都是为了媒体的报道而提前筹划的，或者是事后安排媒体进行刻意的报道。有意泄漏"政治信息"已经成了司空见惯的政治传播手段。许多政治家难免走漏的"坏消息"和草率的政治举动往往成为最具吸引力的媒体报道。在很大程度上，媒体决定了"什么是新闻"，媒体报道自身也成了此类新闻的组成部分。这一趋势正愈来愈明显。

6. 竞选活动已日益成为媒体报道的主要事件，各政党对媒体和公共关系专家的依赖性越来越大就反映了这一事实。大选期间每天的新闻发布会和竞选活动的新闻报道都离不开与媒体的协作。
7. 电视助长了竞选活动趋向于总统制选举和政治宣传的个人化。电视的政治效应及其潜在的政治偏见已成为电视报道自身存在的问题。
8. 政治家与媒体之间的关系已经恶化。政府对媒体的管理本身就是一个自相矛盾的问题。

大事记

1912年　“国防机密公告”发布：依据政府意见，媒体自做新闻审查

1924年　首次利用无线电台做政党的政治广播节目

1926年　创办英国广播公司BBC

1929年　任命乔治·斯图尔特为首任唐宁街10号首席新闻官

1936年　BBC电视台首播电视节目

1947年　财政大臣休·道尔顿因提前向媒体透露预算机密而被迫辞职

1950年　BBC首次直播大选结果

1951年　首次在电视上直播党首选举

1954年　独立广播管理局成立，商业电视台出现

1963年　“新闻评议会”成立

1973年　开办商业无线电广播

1981年　鲁珀特·默多克收购《泰晤士报》；罗荷集团收购《观察家报》

1982年　电视第四频道开播

1986年　全新和高品质的日报《独立报》和新的通俗小报《今日》分别创刊。贸工部大臣利昂·布里坦因受该部下属官员向媒体泄漏消息的牵连而辞职

1987年　政府颁布禁令，禁止BBC播放有关“锆石”间谍卫星的节目

1988年　广播电视标准局成立

1989年　电视直播下院开会实况。禁止媒体播放对爱尔兰极端分子的采访节目

1990年　“新闻投诉委员会”成立

1992年　艺术与文化遗产部大臣戴维·梅罗辞职，他批评媒体几乎成为另一个刑事司法体系

1993年　女王就《太阳报》提前曝光其圣诞贺词而提起诉讼

1994年　《星期日泰晤士报》揭露“有偿咨询”丑闻

1997年　工党在大选中首次获得绝大多数新闻媒体的支持

1998年　工党政府大大强化了唐宁街10号对媒体节目的参与度

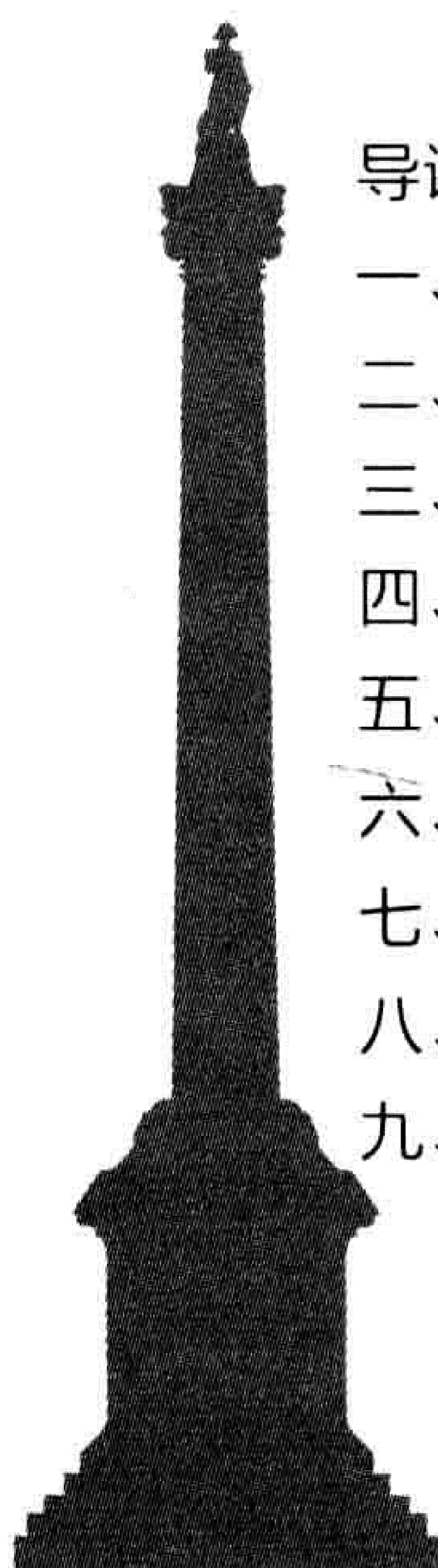
论文/讨论题

1. 媒体在多大程度上参与政治议题的设定?
2. “新闻自由只是一个神话”，就这一观点展开讨论。
3. 就“媒体促进民主”这一观点展开讨论。
4. 在监督大众媒体方面还存在哪些问题?
5. 为什么对媒体的控制常常被纳入政府的议事日程?

研究题练习

1. 政府提议设立监察专员以监督新闻媒体。以此为题目分别为以下报纸撰写一篇头版新闻稿（600~700字）：（1）通俗小报，（2）大报。
2. 选择一条当前的政治新闻，分析《泰晤士报》、《太阳报》及《镜报》会如何报道这条新闻，并举例分析各家报纸可能存在的偏见。

第十章 政府职能



导读

一、政府部门

二、政府职能的扩大

三、政府对产业的干预

四、私有化

五、公共开支

六、公共开支的控制

七、公共开支的削减

八、政府职能的争议

九、结论

↘ 导 读

撒切尔夫人曾经指出，政府持久为民造福的能力是有限的，而持续破坏的能力却是巨大的。她的这一观点有助于探讨政府如何适当发挥作用这一长期争论的话题。这也是区分英国政治左翼与右翼的关键点和分水岭。前者认为，政府不仅要在国防、法律与秩序及市场调节等方面，而且还要在经济和社会福利等方面充分发挥积极作用；后者则认为，在一个多元化社会中，政府的职能只是监督管理性的，政府应通过提供有利于企业发展的环境来保障个体自由，而政府对经济和社会的干预则应保持在最小范围之内。在英国，20世纪曾是政府充分发挥积极作用的一个世纪，无论社会抑或经济生活的各个方面，鲜能摆脱国家的干预。不过，到了1980年代，那种认为政府可以解决一切社会问题的看法开始遭到质疑，取而代之的，则是右翼新观点的风靡。

本章阐述的是有关政府的概念，英国政府的组成形式，英国政府的职能和责任制及其在上世纪中如何得以扩展。本章也将探讨政府在干预经济产业的态度和制定相关政策方面所发生的变化，以及关于国有化和私有化的相关争论。

公共开支是检验政府“规模大小”的一项指标。故本章也分析了政府如何制定公共开支，如何控制行政支出，以及在努力削减政府开支的过程中所面临的障碍，从中反映出公共开支问题所含有的强烈政治特性。本章在结论部分，归纳了对政府如何发挥适当作用的最新论点以及新右翼给出的评论。

“政府”一词有三层含义：或指一班政府官员，或指一套行政机构，抑或是一个井然有序的行政体系。一个国家或许有一个包括前两层含义的政府，但它的政府官员或行政机构可能并不具备足够的权威或遵循自立法律的能力，那么，这个国家就缺乏第三层意义上的政府。同样，当我们提及“英国政府”时，我们头脑中或许会产生不同的英国政府形象。例如，我们在日常生活中谈到托尼·布莱尔的工党政府时，我们通常指的是首相、内阁和执政党。但有时候我们也是指一套更为长久的行政机构、议会、内阁会议、高级公务员，甚至是君主。如果一位外国人要寻找英国政府所在地的话，他可以选择去西敏寺、唐宁街或白厅，也可以去白金汉宫。

本章探讨关于政府的一系列问题。首先概述中央政府各部；其次，分析政府责任制何以在20世纪中得以稳步增强（特别是在处理经济事务和社会福利等方面），公共开支何以持续增长，以及为此所付出的努力。最后，对有关政府如何发挥适当作用的政治观点以及新右翼的评论进行归纳。

一、政府部门

20世纪的英国，随着政府行为的范围扩大和需要政府协调的事项愈来愈多，二者对中央政府的组织架构产生了重要影响。在1914年之前，大多数政府部门规模小，职能有限，几乎不需要协调任何事务，即便有此需求，也都是由内阁会议、帝国防御委员会和财政部负责协调。1919年，英国决定设立财政部常任副大臣，并由其兼任内务部大臣，这一决定大大提高了财政部的作用（自1982年以来，内务部大臣一职改由内阁大臣担任）。此后又陆续设立了一些新的政府部门以提供新的服务，如国家遗产部、运输部等。政府职能的多样化和专业化继而又迫使政府增加更多的部门，一些利益团体也不断向政府施压，呼吁政府尽快建立维护其各自利益的相关部门。

但是，这种迫于专业化压力而设立的政府部门却与需要政府协调处理的事务有相当部分是相互失调的。随着一些部门工作量的不断增加和各部门的不同特性，导致许多部门出现了多名大臣，根据职责不同而进行分工，这一做法取代了过去政府各部只由一名大臣担任领导的简单结构。例如，外交部由一名外交大臣和三名国务大臣共同领导；环境部则由一名国务大臣负责，同时配备了四位大臣分管运输、地方政府、地区事务以及环境保护，等等。由此造成的终极后果是，部长的等级制度变得越来越复杂，政府规模也变得越来越庞大。早在20世纪初期，绝大多数政府部门大臣都能盼望坐上内阁大臣的宝座，但近些年来，能够在一届任期内进入内阁的大臣连一半都不到。

无论是保守党政府还是工党政府，都充分利用其执政地位对政府部门的设置不断进行修补，以使中央政府有更为满意的表现。1970年发布的《关于政府机制》的白皮书,为设立大部制或“超级部门”做了辩解，该白皮书声称，这种大部制为在同一个部门内制定相关政策的统一性以及与相关部门协调提供了更多的机会，有助于大臣们权衡计划的选择性和利弊，达到节约管理成本的效果，以及防止大臣们变得过于本位化。大部制可能的不利之处在于，某些政策分歧可能保留到内阁会议上去讨论更好，以避免在一个部门内部长期纠缠不休，况且对这个

“超级”部长而言，协调的负担也可能过于沉重。

从1960~1979年间，英国政府先后撤销了31个部门，并重新组建了29个新的部门。在1970年代初期，出现了五个超级大部：外交和联邦事务部（1968）、卫生与社会保障部（1968）、环境部（1970）、贸易工业部（1970）及国防部（1964）。这五个部是在合并了自1952年以来即存在的19个部门的基础之上组建的。1988年，尽管撒切尔夫人于1988年将卫生和社会保障部重新一分为二，但她并不热衷于部门重组。从理论上讲，如果政府放弃某些行政责任的话，其对应的政府部门即可关闭。1992年，约翰·梅杰新政府组成后，即撤销了独立的能源部，并在三年之后又撤销了就业部。近年来，随着一些半官方机构和“行政代理机构”的创立，由他们来执行政府的一些决策已经成为一种趋势。无论这些机构是否等同于“新英国政府”的一个组成部分（Dynes & Walker， 1995），但英国现在有超过5000个这样的机构，他们每年要花掉政府大约460亿英镑。

二、政府职能的扩大

在1914年之前，英国大部分普通公民在日常生活中可能并没有中央政府的意识，因为在当时仅有一小部分人上交所得税，除了关心政府的收支平衡（所谓“守夜人”的作用）之外，很少有人对政府所采取的调节国家经济的措施表示支持。在公共部门就业的，大都是士兵、海员、税收人员以及邮政工作者。尽管政府在医疗卫生和工业等方面采取了一些调节措施，但中央政府的主要行为大都是针对国防、警察、法律与秩序、外交以及金融等基础领域。所以，作为英国最古老的政府部门，像内务部、外交部和财政部等，迄今仍在履行传统的职能。一些人坚持认为，诸如维护法律与秩序、保卫国家边界安全、控制货币贬值等“基本任务”（从最早认定的政府职能意义上来说），依然是政府的主要功能；如果政府连这些最基本的职能都难以掌控，那它就不是一个行之有效的政府。至于政府的其他职能，如卫生、教育、社会保障等，则不能一概而论，可以由市场提供补充（Rose，1976）。

1914年之后，特别是1945年以来，中央政府的职能范围逐渐扩大，主要集中在卫生、教育、社会福利等社会服务设施的提供方面，大量的公共开支开始转向社会福利范畴。至1999年，卫生、教育和社会福利这三项费用已经占据公共开支总额的60%。为此，政府以法律法规的形式为社会行为准则制定了许多具有深远影响的规定，将一些利益和商品以转移支付、服务贸易和资本运营等方式进行

重新分配，并通过直接的所得税和间接的商品附加税来提高政府的财政收入。在此期间，各政党在大选期间提出的主题愈来愈多地反映了这一变化，其竞选纲领所做出的承诺亦越来越多地涉及社会福利，诸如减少贫困，促进经济增长，扩大就业，改善生活质量，以及加强政府干预市场的能力。

在1945年二战之后的30年中，像其他大多数西方国家一样，英国政府实行了一套旨在促进混合经济和建立“福利国家”的政策。这些政策改变了政府与公民以及与私营企业之间的关系，并在各政党之间达成了共识。这一整套对公众耳熟能详的政策主要包括：

- 充分就业的财政预算
- 认可工会的作用，甚至对工会实行怀柔政策。工会同政府在谈判中讨价还价的地位由于工会会员人数的扩大以及工会在实现充分就业政策中所发挥的作用而得到提升
- 对基本公共服务和公共设施实行公有制
- 国家提供社会福利，特别是教育、卫生、住房和社会保障等；反之，这些福利项目则需要更多的公共开支和税收才能实现
- 采取扩大公有制和减少市场调节作用相结合的方式制定经济计划

这些政策，有时候被简单地概括为现代资本主义或者社会民主的产物。其实，其中的许多政策早在二战时期就已经实行过了。这也说明，战争的经历可以很好地印证历史事件是如何改变政策制定者的初衷的，特别是改变他们对政治和行政双重可能性的观念。米德尔马斯（Middlemas）在1979年指出：“政府终于被视为比任何政党都更加宽宏大量和更加仁慈，这个认识过程虽然缓慢，但却不可避免。”这些政策主题突出，包括以下方面：

1. 政府的积极作用。著名经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯的经济理论和威廉·贝弗里奇关于建立福利国家的理论，均为政府如何发挥积极作用提供了极其重要的理论依据。政府作为最大的雇主、征税人和社会利益的分配者，始终发挥着重大的作用，而这一作用明显地受到选民的普遍欢迎；通过政治竞技较量要比单纯依靠自由市场机制来处理问题似乎更有助于促进社会和谐，这种情况至少在1950和1960年代是如此。
2. 建立福利国家。早在二战期间，有种观点就得到了比较广泛的认可，即公民的权利不仅仅局限于目前已经获得的法律上和政治上的权利，还应该包括更大范围的社会权利。而建立福利国家的理论，从一开始就证明了其自

身理论的生命力，即采取体现公平和集体主义的合作，建立共同富裕的社会（Timmins，1995）。

3. 追求经济增长。向劳动者提供更多社会福利，保护其税后工资。大选期间，各个政党均在竞选纲领中自称有能力提高经济增长率，进而改善公共服务。
4. 追求充分就业。1944年发表的关于就业的著名白皮书承认，追求充分就业已成为政府在制定经济政策时的一个既定目标。两次世界大战之间发生的大规模失业曾一度动摇了自由市场（或者自由经济）的观念，而通过凯恩斯经济理论所产生的充分就业政策则加强了集体主义的观念。
5. 乐观主义态度。认为政府的这些目标完全能够实现，并相信相关的经济理论有可能促使社会福利条件得到改善。既然政府推行的充分就业政策在实际中证明是行之有效的，那么，在教育、住房和地区等方面的福利政策又怎会不成功呢?

通过运用这些政策，政府作为国家财政收入的收取者、分配者以及作为整个社会管理者的作用得到了空前的加强。战时凯恩斯主义关于经济管理的一项革命性观点,就是通过调整经济需求总量就可以解决两次大战之间曾经出现的大规模失业问题。政府可以通过财政政策和货币政策影响经济需求总量的变动，而政府推行的有关投资、人力资源培训、产业关系、关税、工资、物价等方面的政策对私营企业也会产生重大的作用。

在西方国家，反映政府规模的扩大有以下几个指数：中央和地方政府的雇员总数；公共开支和税收在国内生产总值中的比例，税收提高的总额；法律法规的累计总数等。在1998/1999财政年度，英国政府的所有开支在国内生产总值中的比例占了40%，约有30%的英国人口通过领取退休金、失业保险或医疗补贴等方式从政府获得基本收入。超过70%的家庭至少是某一项政府福利计划的受惠者，有将近30%的劳动力受雇于中央和地方政府以及公营机构。从事公共工作人员的主要类别有：公务员、国民医疗保健系统的工作人员和地方政府雇员。自二战结束以后，从事教育和医疗卫生工作的人员数量一直在急剧增加；与此同时，在国防、国有企业和公共交通运输系统的从业人数则在不断下降。最后一点，英国迄今已经制定了3000部左右的法律法规，而且政府每年都在继续增加法律（Rose & Davies，1995）。

框图10.1　半官方机构

半自治的非政府组织

数量很多，约有1500个，其规模、人员组成、功能作用及权力影响各不相同。威廉·琼斯（W. Jones）在1994年指出，这些机构有以下共同特征：

- 按照大臣一级的官员任命
- 非责任制机构
- 具有秘密性，即通常不对新闻媒体或公众开放
- 工作人员带薪，有些雇员甚至薪资丰厚
- 大多数成员为中产阶级、白人、男性；男女性别比例为3：1，只有2%的成员来自少数种族群体
- 其经费约占公共开支的20%
- 此类机构大大扩大了部长任命权限的范围

半官方机构的实例：

国民医疗保健信托会

高等教育基金委员会

国家河流管理局

约翰·雷德伍德（John Redwood）在一篇题为“一分为二看半官方机构”的辩论性文章中对政府为何青睐选择半官方机构做了如下解释：

“政府现在很容易受到半官方机构的诱惑，凡遇到问题就想建立一个非官方机构。人们该不该少吃炸薯条而多吃苹果？那就成立一个‘健康食品推广局’吧！如果政府不必为高校拨款数额左右为难的话，岂不是更好？那就成立一个‘高等教育基金委员会’，让它来处理这些事情吧。”

雷德伍德认为，无论是保守党政府还是工党政府，都无法抵御建立半官方机构的诱惑，而一旦屈服于这种诱惑，增加官僚机构的做法就接踵而至了：

“每一个机构都需要设一位主席，一个理事会，一位执行总裁和一个‘公司治理结构’。紧接着，白厅同这个新生机构之间就开始忙于频繁的备忘录、文件、专业指导、公司计划、经费预算和财务账目等业务往来。最后，白厅集体长出了一口气：问题解决了……新闻界对此曾发起反驳攻势，批评这些半官方机构对分管的大

臣及其部门均保持一定距离，成立这些机构本身只是给人们造成一种政府在做事的表象。”

他继续描述说：这些半官方机构转眼之间就会由解决问题的一方变成了问题的一方。紧接着，诸如控制经费开支和责任不明确等问题随之出现。接下去，许多半官方机构变成了政府自己制造的压力团体。雷德伍德的结论是：

“只要有一个人为半官方机构喝彩，就有三个人赞成这是民主。让政治家们去决定方向和争论吧。只有在政府指令明确、目标清晰的前提下，半官方机构才有存在的理由……”

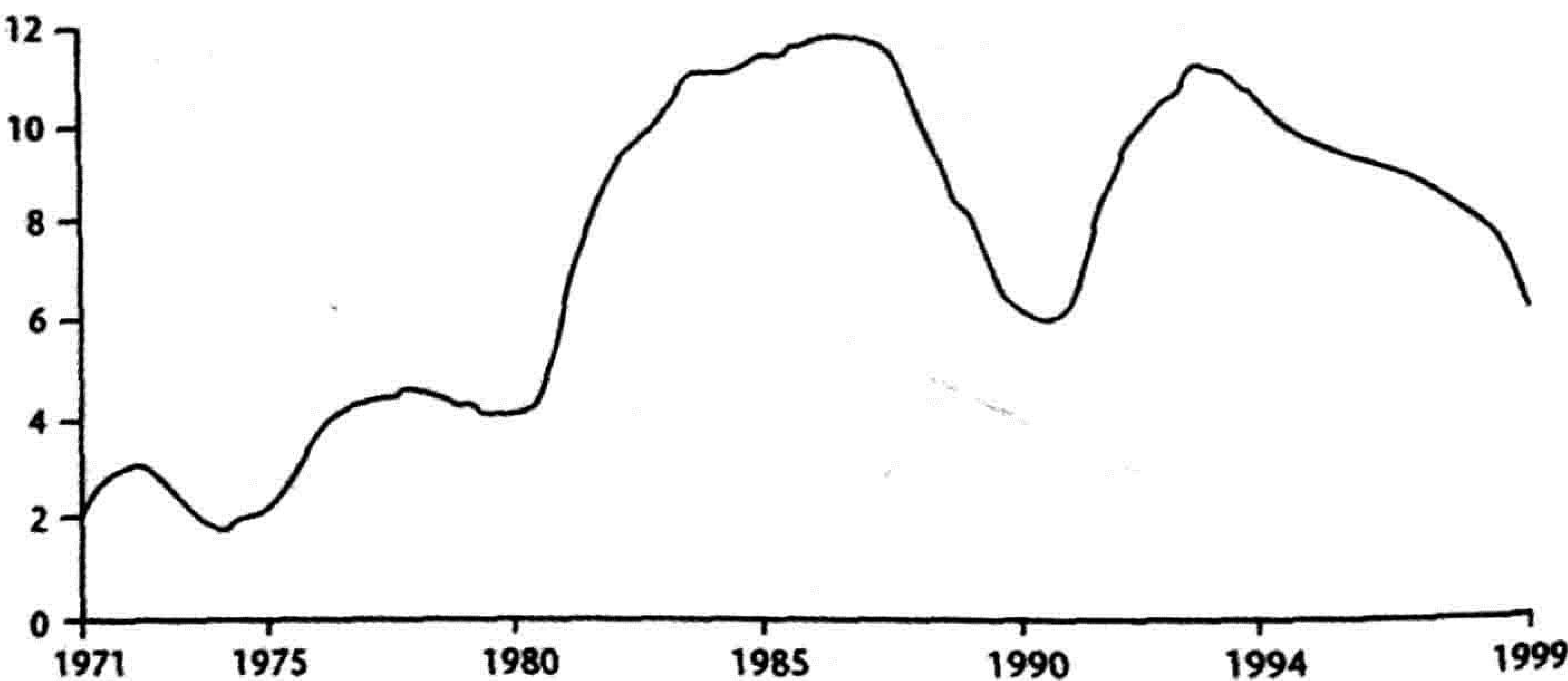
框图10.2　凯恩斯主义经济学

约翰·梅纳德·凯恩斯(1883~1946年)，先后受教育于伊顿公学和剑桥大学，博学多才，在哲学、经济学、金融和艺术等方面均有非凡天赋。他因为提出了关于长期失业的原因以及解决失业的一整套经济理论而被人们所铭记。凯恩斯早年曾在英国财政部属下的印度事务部工作，后返回剑桥大学从教；一战期间，又返回财政部工作，后因对《凡尔赛条约》中的赔款协定强烈不满而于1919年辞职，重返剑桥执教。

凯恩斯写过多部经济学专著和大量辩论性文章，其中以《就业、利息和货币通论》（1936）最为著名。他在该书中批驳了古典经济学理论关于大量失业是由于工资要求过高形成的观点。在1930年代出现的大量失业和工资下跌，动摇了这种放任主义理论，仅靠市场自身的调节似乎无力解决这一问题。凯恩斯坚持认为，造成大量失业的原因明显是由于经济需求总量的不足（指消费者、投资者和公共管理机构三方的支出之和），政府可以通过控制财政赤字预算来解决大量失业的问题，亦即通过调整财政和货币政策（诸如相应地减少税收，降低利率，放宽贷款限制等）增加公共开支，刺激个人消费和鼓励投资。如果出现通货膨胀，政府则应采取相反的政策：预算盈余，上调利率。

但在1930年代，英国的统治精英们并不大相信凯恩斯的这一革命性的经济理论（尽管当时凯恩斯的影响在美国罗斯福总统推行的新政中已经是清晰可见）。直到《1944年就业白皮书》的发布，其中政府承诺对保持充分就业承担责任，这才标志着英国凯恩斯革命的开始。凯恩斯似乎为政府提供了一套经济管理的工具，使政府能够调和经济控制与政治自由之间的关系。

自1945年至1970年，英国政府通过采用凯恩斯经济学的方法成功地将失业率控制在3%以下。但是，到了1970年代，就业问题与通货膨胀之间的平衡关系因经济持续萧条而不断恶化，使凯恩斯主义渐渐失去了威信，导致新古典主义经济学应运而生，后者强调货币政策的重要性远大于财政政策，于是，相信市场调节作用的思想又开始复苏。



英国失业率（占就业总人数之百分比）

三、政府对产业的干预

国家可采取多种方式对产业进行干预。其中最直接的方式，就是政府通过国有化或者公有制获得某个企业或公司的所有权。早在1939年之前，英国政府就先后成立了伦敦港口管理局（1908）、中央电力生产委员会（1926）、伦敦乘客运输委员会（1933），这些机构均作为公营公司进行管理。公营公司的主要特点是：每一个经济实体都有自己的管理委员会和董事长，董事长由一位大臣任命；该大臣在大政方针上对议会负责，而不对公司日常事务负责。其经营思想是：由大臣把握大政方针，由经理人员按照商业规范制定管理决策，除非发生紧急重大情况才有例外。1945年之后，公营公司的经营模式被普遍运用于国家控制的产业及其经济活动中，如1945~1951年间，工党政府将煤炭、铁路、钢铁、天然气及电力等行业均实行了公有制。这些涉及公共利益的行业，用经济学家的术语叫做公共商品，所以应当由国家从维护公共利益的角度来进行管理。1969年，邮政局由从前的政府部门转变为公营公司；1974~1979年间，工党政府又将航空航天和

船舶制造产业实行了公有制，而这两个产业过去都曾得到国家大规模的资助。到1981年，国有化产业已占据英国国内生产总值的11%，其从业人员达到就业总人数的8%。

与此同时，保守党和工党在执政过程中变得更为务实。1951年之后，保守党在制定政策时接受了许多工党的做法（但没有大的变化，只是于1953年将钢铁产业再度恢复私营化），同时对私营企业给予了相当大的财政支持；1964~1970年间，工党又稍稍增加了一些公有制企业。1945年之后，被政府接管的产业中有许多企业都需要大笔的投资；由此可能引起争议，即如果国家要为这些产业提供资金，那么就应该由国家来制定相关政策。也有人认为，公有制会进一步提高效率，促进员工对他们自己的企业产生更强的认同感，有利于经济计划的实施，从而促进社会发展目标的实现，而这些都是私营企业市场所忽视的。但到了1970年代，国家对产业的干预越来越集中于力图挽救那些濒临破产的企业，以防止失业率升高，而工党左翼则坚持认为，政府干预政策是取代资本主义的一种手段。

然而，公营公司的策略既没有给消费者带来他们所希望得到的利益，也未能给公司经理人带来他们所想要的独立地位。有关投资和就业的经营决策经常会受到政治方面考量的影响，许多政治干预缺乏远见（如1970年代早期对钢产业的过度投资），商业回报率太低（如对英国莱兰汽车公司和英国铁路公司的投资），甚至是完全误导（如对贝尔法斯特罗兰汽者公司的资金扶持）。对此，一些公营公司的管理者，完全有理由公开或者秘密地采取法律措施，投诉这类政治干涉以及政府计划缺乏一贯性和长远性，因为在一个社会、经济与政治目标相互混杂且前后矛盾的政策环境中运作公营公司，实在令他们苦不堪言。况且，公有制又是一个高度敏感的政治问题，集中反映了政府计划经济与私营自由企业、垄断与竞争、集体主义与个人主义等对立面之间的争执和对抗。对许多政党活动家而言，公有制是区别政治观念的重要分界线。在此环境下，难怪人们不愿意评论国有化企业自身的优势。

四、私有化

撒切尔夫人领导的保守党政府，曾一度想完全扭转政府规模的扩长和集体主义的思想观念。他们坚持主张“小政府”，竭力减少政府在一些领域中的责任范围，或者至少由私营部门分担一部分责任。他们的目标包括：

- 减少公营机构和公务员队伍的数量

- 减少国内生产总值中公共开支的比重，以削减税收负担
- 鼓励向私营企业出售公营公司的国有股份，采用契约方式将地方和中央政府的一部分服务职能转包给社会，把公租房出售给租户
- 对公营公司进行市场调查，鼓励私营企业参与其中更多的公共服务项目，以获得更好的投资价值

自1979年以来，政府对经济的干预已大幅度减少。政府放弃了对价格和工资收入的管控政策，削减了对企业的政策性补贴。其中，体现政府全面回退的最具雄心的计划是：出售全部国有企业和公司，或使之完全私有化。政府声称，私营公司的做法能为顾客提供更高质量的服务，消除纳税人对公司经济损失承担任何责任。迄今，这些已被私有化的国有企业主要有：英国航空航天公司（1981，1985），英国石油公司（1982，1985），英国联合港口公司（1983，1985），安特普莱斯石油公司（1984），捷豹汽车公司（1984），英国电信公司（1984），英国天然气公司（1986），英国航空公司（1987），劳斯莱斯汽车公司（1987），英国机场管理局（1987），英国钢铁公司（1988），英国电力公司（1990），英国水务局（1991）等。此后，政府又削减了对煤炭和铁路等产业的投入。与此同时，为应对潜在的行业垄断或市场权力的滥用，政府又设立了一些新的管理机构，如：天然气监管办公室、电信监管办公室、水务监管办公室等。至1992年，全国共有约90万工作人员和三分之二的国有企业从公营转为私营。政府的这一宏伟计划，加上以契约方式转包一部分公共服务设施以及放松管制的政策，最终导致了国有企业和私营公司各自范围的重大调整和重新划分。

五、公共开支

公共开支是指由中央和地方政府、国有产业以及公营公司花费的所有开支之和。它包括所有由中央和地方政府支出的现金与资本金，所有公营公司支出的资本金及其亏损金额，以及由上述任一部门所承担的资助金、贷款和债务利息等。在1998／1999财政年度，英国的公共开支总额达到3200亿英镑。在这些公共开支中，一部分由政府直接用于购买商品和服务，还有将近二分之一的中央政府开支是以转移支付的方式，用于诸如退休金、资助金、国有企业贷款以及各种社会保险福利等支出。前者代表国有单位对经济资源的使用权利，后者则是个人之间购买力的转移。政府的主要财政收入渠道，有税收（直接税和间接税）、国民保

险收费和公营公司的经营盈余等。

用于各种公共服务的开支项目也一直在变化。1914年以前，约40%的公共开支是用于国防和行政管理等政府的“基本活动”经费；60年之后，这部分公共开支已下降到不足10%；到1990年代，随着苏联解体和冷战结束，国防开支在政府预算中所占的比例继续下降。与此同时，政府在社会保障、教育、卫生以及个人社会服务等方面所面临的压力则从未减轻过，这部分公共开支已经占到政府总开销的三分之二。而且，随着社会各阶层的逐渐富裕，人均寿命的延长，以及科学技术的巨大变化，使社会对高技术、高学历劳动力的需求愈来愈大，所以要求政府不断加大对这类服务设施的资金投入。

公共开支的总体分配涉及很多部门的计划，无论是增加还是减少都会影响到政府财政收入总额的平衡，所以公共开支的作用始终处于政策制定的中心地位。相关的学术性研究、提交大臣审阅的研究报告以及媒体关于公共开支使用情况的全面报道等，无不提醒着人们围绕公共开支而产生的各种冲突，如相互矛盾的计划、不同的价值观念和大臣们的个人目的。例如，教育部、卫生部、社会保障部和国防部等均有各自的“开支”计划，对于他们的客户而言，大臣的声誉在某种程度上依赖于他是否能成功地为自己掌管的部门争取更多的资金。为此，这些大臣们不得不与财政部，或是内阁中的财政大臣以及首席次官据理力争。而财政部则要通盘考虑整个财政支出计划和金融市场的反应，因此常常抵制各种增加公共开支的要求，以减少被动地增加税收或者借贷。如果需要缩小财政收入和公共开支之间的“缺口”，财政部通常有三种选择：或借贷，或削减开支，或增加税收。借贷很可能令金融市场不快，且会迫使贷款利息上调。如果增加了卫生部门的财政开支，固然能为卫生与社会保障部大臣带来赞誉，但由此造成的提高税收来填补开支却会使财政大臣招致骂名。

执政党对于公共开支的优先顺序也持有不同的态度。如1979年保守党政府许诺增加国防、社会治安及卫生等方面的实际开支，以及增加国家养老基金以防止其因通货膨胀而贬值。为此，保守党经常谈论如何制止国营公司中存在的“浪费”和“官僚主义”等问题，并将此作为提高公共开支资金使用价值的一种措施，以削减公共开支在国民生产总值中的比例。然而，当具体讨论如何削减相关部门的公共开支计划时，保守党又常常是态度暧昧和模棱两可。而工党则在1979年大选中承诺要削减国防开支，以增加其他各项公共开支计划的实际经费。诸如此类相互冲突的承诺在1983年和1987年两次大选期间都在很大程度上重复上演，

成为两党在竞选纲领中的一个持久主题。历届保守党政府通常都致力于提高办事效率，严格控制政府开支，削减税收。而工党在上台执政时往往都会携带一大长串社会福利计划，希望通过刺激经济增长来资助这些公共开支，或者在必要时增加对富人的课税。1997年，工党调整了以往的公共开支重点，承认增加公共开支有赖于经济增长，将计划用于就业和明显“失效”的那一部分公共开支投向教育和卫生方面。

在19世纪，英国政府的岁出在国内生产总值中的比例一直在下降，至1890年时，仅占9%。此后，在一战中这一比例飙升至近50%，二战时已高达60%。两次世界大战后，这一比例都在稳步减少，但自1957年之后又开始回升。到1970年代中期，工党和保守党领袖都将政府的庞大开支视为一个“危机”，无论从经济角度还是宪法依据，抑或是从道义上讲，都处于两难的境地。在1975／1976财政年度，政府岁出在国内生产总值中的比例达到49%，创下战后最高记录。到1980年，这一比例回落到43%。到了1994年，尽管保守党政府在长达15年的执政期间始终将控制公共开支作为其经济政策的一个重点，但是公共开支的比例依然高达43%。总之，在过去30年中，除了1986~1988年和1998年以后，公共开支占国内生产总值的比例一直保持在40%或略高一点。值得一提的是，虽然与其他西欧国家的标准相比，英国的这一比例并不算高，而且英国是自1980年以来七国集团中唯一一个公共开支在国内生产总值中所占比值持续下降的国家。

有很多关于增加政府开支的理论。促进经济增长是一条貌似有理的解释，因为政府需要用到更多的资源。例如，战后人口的增长使领取养老金的人数增多（而且这些人的寿命也延长了），尤其是近年来，学龄儿童也在迅速增加（学制时间也加长了），这必然导致了对相关公共服务设施和公共开支的更多需求，于是要增加额外的资金以满足退休金和教育经费的需求。而教育、卫生和相关的行政管理都属于劳动密集型服务，需要大量的工资和薪酬预算。据计算，仅为维持现有的卫生和社会保障体系（即不再增加或改善服务），也需要实实在在地增加1%的岁出。有批评家指出，一些政治家为了取悦选民，设法满足他们要求政府提供新的公共设施或增加公共福利的愿望，还有一些行政官员将增加公共开支预算作为增加本部门的财政预算、提升职业生涯的一种手段，二者都会利用增加政府开支做文章。最后一点，随着福利国家观念的扩展和以维护国家利益为名的政府开支的增加，也使削减公共福利计划和控制公共开支变得困难重重。即使是维持现有的公共开支计划，也会因为防止通货膨胀对一些福利基金造成的影响（如

养老金），而变得愈来愈昂贵，更何况还要取决于经济增长情况以及受益人数的增长变化。此外，有些政府开支的增加也很难控制，例如付给欧盟的成员国会费，因为这些开支的增长往往超出了中央政府的直接控制。

六、公共开支的控制

普劳顿委员会提交的报告（1961）是政府努力控制公共开支的一个重要步骤。在该委员会建议下，政府成立了一个“公共开支调查委员会”（PESC），每年向政府提交一个公共开支计划，该计划是在延续现有政策的基础上对今后五个财政年度的公共开支逐一进行调查。PESC委员会于每年秋季展开调查，时逢政府各部按照“固定价格”列出所有开支项目和未来费用的预算申请。经过与政府各部反复协商之后，财政部会起草一套未来四年的公共开支计划，通常以白皮书形式在当年12月或者来年1月发布：该计划列出的公共开支是从每年4月启动的下一个财政年度开始计算。所以，在3月或4月财政预算正式提交之前，公共开支计划还可进一步修改。

每逢谈论公共开支“增加”或“削减”时，人们很容易对实际发生的情况产生误解。1970年代，尽管政府经过了好几个回合的削减，公共开支还是增长了3.5倍，但占国内生产总值的实际比例仍为42%（已考虑了通货膨胀的因素）。“削减”公共开支也有不同的含义：可能是指未来计划增长率的减少，也可能是指政府提供的服务项目基本没有减少而只是项目资金有所减少，抑或是项目经费没有减少但实际得到的服务项目在数量上却减少了。公共开支的实际“削减”可能会跨越部门界线，进而影响到所有公共开支计划，或是只影响某一项计划，或者是某些计划的某些部分（Rose，1984）。然而，许多开支计划由于牵扯到一些政治和行政方面的因素，又很难削减。这一点甚至在撒切尔政府时期也在所难免。

如果说一个社会的税收能力是有限的，但无论是团体还是个人对政府提出的服务项目清单则几乎是无限的。政府不仅要在各种各样的社会要求中做出选择，更要权衡政府的选择对其政治支持者可能产生的后果，以及因为公共开支计划或项目的变动而对国家经济可能产生的影响。何况，如何协调纳税人与计划项目受益人之间相互对立的诉求也并非是一件轻而易举的事情，因为许多人既是纳税人又是受益人。

《公共资金养育的民营化政府》（Heclo & Wildavsky，1974）一书对围绕公共开支采取的“政治策略”做了调侃性的描述。每年夏季，政府各部都会向财

政部提交他们下一年度的开支预算申请。于是乎，所有要花的钱都汇聚到一个“池子”里，由财政部来判断国家经济能否“负担”得起。首先，判断对于一个部门下一年度需要多少开支，一个有用的经验法则是，在其他情况相等的条件下，只需在该部门目前开支总额的基础上加上要增加的上限比例即可，或者叫留下“提高”的余地。另一个经验法则是，旁观其他部门是如何运作的，有没有按照“现行汇率”随行就市地增长？从这两个经验得出的数据只是代表了表面上的“硬性”要求。接下来，各部与财政部展开一系列的双边谈判，后者通常是竭力削减开支计划，前者则是尽最大可能地维持原计划。在计划呈送到内阁之前，白厅也要顶着很大压力协调两者之间的分歧，尽量减小矛盾。大多数此类谈判都是在各部分管财务的长官同财政部的相关官员们之间进行的。凡是由下级公务员“呈送”大臣处理的问题都非常敏感，通常都涉及政治上不受欢迎的计划项目或者是削减的数额比较巨大。而大臣们只有在有把握获得同僚们的鼎力支持，或者是在事关高度“政治性”的情况下，才有可能敢于将反对意见提交给内阁。此类分歧的主题仍然是开支计划的总额，最终由内阁全体成员进行裁定。

实际上，只有很少的公共开支问题会被提交到内阁讨论处理，多数情况下都由首相支持的财政大臣自行决定。如1976年，工党政府就国际货币基金组织提出的贷款条件，特别是关于削减政府借贷和公共开支的提议，进行了长时间的辩论。尽管这两项提议均受到财政大臣的赞同，但内阁大多数成员都反对财政部主张的削减比例，最终，由于卡拉汉首相支持了财政大臣的意见，内阁不得不做出让步。

1992年，时任财政大臣的诺曼·拉蒙特推荐了一个由内阁事先同意的公共开支总额审核制度。大臣们如果对本部门的财政预算不满意的话，可以上诉至内阁的一个专门委员会，该委员会由财务大臣和其他相关大臣组成，其中多数大臣已经同意了各自的预算计划。这一制度有助于财政大臣在决定各部预算的过程中听取更多大臣的意见。

1997年，新的工党政府开始采用对所有部门的预算开支进行综合审查的措施。其中包括将1999~2001三个财政年度的预算外资金的分配与本届政府推行的“现代化”计划捆绑在一起。该计划所需资金已获得财政部同意。在头两年，工党政府延续了由已经下野的保守党政府制定的紧缩公共开支计划。首相托尼·布莱尔及其继任人戈登·布朗都充分展现了被布朗称之为推行“审慎财政”的决心。两人均竭尽全力监督既定的公共开支，特别是在卫生、教育、社会治安等方面预算外开支的使用状况，使之得到了明显的改进。针对公共开支的一套新的审

查制度将于2000年中期完成，并计划于2001年4月起生效。但是，一场冬季流感的爆发使公众对国家卫生局没有及时采取应对措施而引发的强烈不满，使布莱尔得到了启示，他在2000年1月的一次电视采访中承诺将大幅增加公共卫生开支。这一表态非常有效地抢先承担了企业的社会责任。这也是一个明显的信号：所有公共开支计划都有可能受制于政治压力，特别是当大选在即的时刻。

七、公共开支的削减

撒切尔夫人执政之后，承诺要逐渐减少政府在就业、公共开支和税收等方面的作用，这是撒切尔政府减少公营企业战略的一部分，旨在为削减税收让路，并鼓励自由企业经济。白厅各部以往采取的以经济增长预期为基础的“竞标”式开支计划已不复存在，因为经济增长与他们对增加公共开支的预期并非同步，那些以较高经济增长率为基础的公共开支计划一再遭到削减，但公共开支在国内生产总值中的份额却仍在增长。

在撒切尔夫人1979年当政之后的头三年，对公共开支是以周期性的审查为主。公共开支在国民生产总值中所占比率实际上一直在上升，其主要原因在于经济的持续衰退限制了经济增长，而失业率的增加又扩大了社会保障预算的需求。1983年之后，随着经济的再度增长，公共开支的比率才随之有所下降，但到1990年后由于经济再度出现衰退，导致失业率升高，社会保障开支增加，财政收入受创，使公共开支的比率再次攀高。

公共开支的削减通常由以下原因所致：

- 政府政策。一届政府可能会由于执政党执政理念的原因而不赞成某些公共开支项目（例如，工党废除了对二次购房抵押贷款的税收减免政策，保守党则取消了对企业的政策性补贴以及向地方政府提供办公用房补助等）
- 外部压力，通常表现在对货币汇率缺乏信心。例如，在1967年、1976年和1992年，英镑的外国持有者比较欢迎“稳健”的经济政策，对公营企业出现的大幅财政赤字和英镑的过度升值持消极态度
- 低于预期的经济增长。这意味着已经制定好的公共开支计划得不到足够的财政资源支持，或者由于其他方面更加需要保护或者扩大等原因而不得不削减某些公共开支项目
- 某一公共服务需求下降。例如，学龄儿童数量的减少

在理想情况下，政府通常是在决定优先发展的项目之后再进行削减。然而，在

确定哪些是“优先”考虑的公共项目时，却往往有不同的衡量标准。采用“目标”筛选的方式虽然有助于使公共开支获得更大效益和节省财政资源，但在某些方面，大臣们却不得不从政治角度做出判断，以识别目标项目之间的潜在矛盾。一个公共项目计划的重要性往往基于它在选民中的受欢迎程度，取决于某一政党的支持者或某个强大压力集团的需求，或是仰仗某个大臣的政治影响力，抑或是该计划本身是否对经济“有益”等。然而，按照“政治优先权”确定公共项目计划的情况也是经常发生的，这反映出个别大臣在政治立场上的取舍和首相本人的兴趣所在。大多数大臣都有既定的权利维护他们的预算，所以他们尽量避免使用表达优先权的语言，除非必须要给出一个合理化的解释。以经济为中心的财政部当然尽可能多地削减公共开支。对公共开支计划的核查常常是以“公式化”的削减或者只是将预算总额通盘削减几个百分比而告终，至于削减之后对整个计划有何影响则留给各部自行考虑。

对削减开支的核查更是一场混战，其间要经过一系列的谈判、妥协和调整才能结束。一位曾在工党政府担任过财政部首席次官的人，根据他在1974~1979年的亲身经历做过如下评论（J. Barnett，1982）：

公共开支项目的优先权一般都给了那些常常是已经过了时的、欠考虑的计划项目，由于很少考虑这些项目的真正价值，也从不顾及优先投资这些项目是否符合社会的、产业的或者经济的条件，所以，这些计划项目甫一决定即遭到反对。

在确定公共开支项目上，仅凭大臣的一己之力就能决定孰前孰后也是常事。在吉姆·卡拉汉担任首相的后几年中，我曾亲眼目睹他对时任教育大臣的雪莉·威廉姆斯发脾气，打断了她就教育开支项目发表个人意见，尽管他很赏识她，而且通常会立即道歉，但这一次却足以使她放弃较真。

八、政府职能的争议

至少从上个世纪以来，政治家和政治评论家们就在关于政府规模的大小和政府发挥作用的范围等问题上争论不休。政府究竟应当承担哪些任务？有哪些任务应该留给市场、个人和家庭去承担？政府所担负的责任是否应有限度？抑或所有的国家财富是否应由政府独自控制？日益扩大的政府作用对自由和民主会产生什么后果？早在1914年之前，诸如此类的争论就已经在自由党与保守党之间展开了。此后，随着工党的崛起，争论愈见尖锐。当时的工党致力于对公共设施完全

实行公有制，扩大政府在经济管理和提供社会福利中的作用。在保守党内也有不少人认为政府应当在这些领域中发挥重要作用。

战后的大部分时期，政府的作用主要定位在“实用主义”的基础之上。但是近年来，关于政府作用的争论又甚嚣尘上。无论是支持一方抑或批评一方，都按照各自的价值观念，对政府所应发挥的作用做出了各自的判断。主张扩大政府干预行为者认为，这样的干预型政府从职能上讲更为有效，亦即能够更好地解决问题，对公众的需求能够迅速做出反应，并能及时协调各种政策。较之自由市场所产生的结果，干预型政府所做出的决定更趋于开放，其目的性也更加明确，因为从政治角度讲，政府终归要为全体选民负责。他们还认为，一些需要协调和事先计划的问题最好由政府负责集体协商解决，为了体现社会公正和普遍平等的原则，应该由政府来制定一套诸如社会福利的分配、学生离校年龄、道路安全等方面的统一规定，以及有关教育、卫生等方面的统一政策。最重要的是，一旦人们了解到市场机制根本无法解决诸如贫困、无家可归或大规模失业等社会问题之后，政府干预就显得不无道理。

相对于大部分私营机构，政府的主要兴趣在于提供公共服务商品（尤其是关乎全民利益的）和制定有利于全社会的政策决定，诸如对外政策、安全生产标准、维持治安、国防等几乎毫无例外地由政府来控制，公民们则是通过缴税来帮助政府完成这些公共服务。如果不这样做，有些人就容易受到利益诱惑，成为被经济学家称作“搭便车者”的不劳而获者，即那些自己不做什么贡献却继续享受他人出资兴建的公共设施的一类人。按照传统，像教育和医疗卫生设施的提供，以及为防止那些因疾病、失业和年老体衰等造成生活水平下降而提供的社会工作，大都是由慈善组织或者私人机构主动承担。只是到了20世纪，英国政府才开始在这些领域发挥主要作用，仅有一小部分慈善工作由私人机构承担。

对政府干预行为持批评观点的通常是那些政治右翼人士，尽管也有一些政治核心圈的成员。许多“新右翼”的思想观点主要由美国输入，其影响力主要集中在里根总统执政期间（1980~1988年）。英美两国持右翼观点的批评家们都认为，政府由于不服从市场的商业规律而造成在财力、人力和行政服务上的低效益和浪费。在美国，人们对联邦政府积极推行的公共项目计划的结果已经不抱什么幻想，就像1960年代人们对约翰逊总统建立“伟大社会”的宏伟计划产生幻灭一样。他们还抱怨说，尽管政治家们通过立法和投票表决的方式制定了许多公共开支计划，但却缺乏与之相匹配的信息和技术，使许多社会问题仍然得不到解决。

而在一些政府完全有能力解决问题的领域，其采用的政治手段在许多人看来，要么“不可接受”，要么与其他符合民意的目标发生冲突。

还有人担心，如果政府花费“过多”的财力（假定超过国内生产总值的40%），或者在“过多”的领域设立法律规定，就可能导致公民失去一些自由权利。一方面，政府开支和税收越多，公民实得收入（或曰减去缴税和国民保险之后的剩余收入）中的可自由支配收入就越少；另一方面，政府的一些规定常常含有强迫的成分，或者至少对公民的选择范围有所限制。以工资政策为例，政府通常会对工会与雇主之间的自由劳资谈判制定一些限制。再比如，中央政府想要制定一套全国统一的学校课程设置政策，但又担心与地方教育当局和学校现有的课程设置产生冲突。

对政府职能作用和政府规模大小的分歧还与对民主所持的不同理念有关。主张有限政府的观点，强调多元主义和政府机构与个人之间的权力制衡以及利益团体的重要性，这些都是既可以防止自由权利受到过多约束又能与现存秩序兼容共处的有利条件。

最后一点，有一种观点认为，政府力图干预决定的事务越多，生活领域中的“政治化”现象就越广。当这些现象成为各政党之间的主要分歧时，那么政府换届时因执政党变化，就可能出现十分明显的政策突变。政府职责范围的扩大也涉及宪法方面的问题。如果政府承担的某些职责事实证明无法履行的话，那么，由此给民众造成的失望情绪就可能导致政府的权威受到质疑。熊彼特（J.A. Schumpeter，奥地利人，当代著名政治经济学家。——译者注）早在1942年就已经考虑到这个问题，在论述建立自由民主政体所需要的有利条件时，他得出的一个结论是，政府制定政治决策的有效范围应该受到限制。现在来解释市场机制之所以没有奏效的原因，其实就是政府的一些职责没有奏效。由于政府承担的责任“负荷过重”造成公众对政府的期待过高，在此情况下政府的过多干预实际上是在削弱经济，其结果也是削弱了政府本身的作用（King，1975；Rose，1980）。由此造成的后果显而易见：通货膨胀率的飙升，公共开支的失控，以及公营企业职工的罢工等。所以，政府应该将自己的所作所为限定在它的核心责任上，诸如国防、法律与秩序、稳定物价等。

倡导有限政府的理论走向极端，便是倡导一种类似于自由放任型的社会，而鼓吹大政府理论的人则可能会发现，一旦他们的理论得以实现，政府的干预行为就会变得无所不在，这些干预既未经宪法的授权也没有按照政府的职责行事。然

而，鲜有赞成非此即彼这两种极端形式的倡导者。很多争议实质上只不过是为了调整公民、利益团体和政府三者之间权利和义务的平衡。当然，在19世纪，事实上许多支持自由放任型社会的观点都是以实用主义为基础，来解释有限政府作用的合理化，认为有限政府既可以促进社会对政府的权力达到满意的临界点，也不否认社会偶尔也需要政府做出一些必要的干预，以维护社会的一般规则。

曾在1945年至1970年代中期一度占统治地位的凯恩斯主义和社会民主思想，到1970年代后期和1980年代受到了严重挑战。工党内部，作为挑战一方的左翼，要求政府对经济实行更多的干预和规范对自由市场的管控。而在保守党内部，提出挑战的是被称之为“新右翼”的一方。在这段时期，双方争论的主题是“衰落”，即是指经济上的衰落表现也是针对政治体制上衰落。时值1974年希思领导的保守党政府因矿业工人大罢工而下台，1979年工党政府也因为多起罢工事件导致下台，在此前的1976年工党政府曾求助于国际货币基金组织帮忙解救国内经济危机，凡此种种。批评家们手头有充分的材料可以大做文章。在1970年代的整个十年当中，全球经济普遍增长缓慢，生活水平的提高微乎其微，导致纳税人对掏钱养大政府的抵触情绪日益加剧。

左翼方面，马克思主义经济学家詹姆斯·奥康纳于1973年警告说，政府公共开支的需求已经大大超过了政府可以获得的税收和借贷。很多公司面临经营危机，政府投资和维持赢利的能力遭受着巨大的压力。更有甚者，失业率的攀升又导致了社会福利开支的需求扩大。这就是典型的资本主义危机理论的实例。撒切尔夫人也抱怨说，国家通过高税收和庞大的公共开支限制了个人选择发展的空间，而政府参与经济管理和提供财政补贴的做法也有损于公司和行业提高效率和竞争力。这就导致出现了社会民主政体的危机。因此，撒切尔夫人将她的政策目标瞄准在降低所得税率和削减公共开支，减少中央政府在经济事务和社会服务中的作用，复兴自由企业与市场经济。与此同时，她也认识到，这些目标的实现仍需要政府的干预，尤其是在教育、地方政府、产业关系和国民服务等方面。

所以，当撒切尔夫人于1990年卸任时，她的执政纪录是混合型的：税收在国民生产总值中的比例与1979年相比反而上升了，而公共开支占国民生产总值的比例则是一直到1988年时才开始低于1979年的水平。不过，二者的增长率却都减缓下来了。

工党政府一贯坚持福利政策，通过增加公共服务设施和公共开支，将自己标榜为家庭和弱势群体的潜在保护者，增加就业的创造者和捍卫者。早在1918年，工党就开始致力于推行公有制，将政府的干预作用置于政治辩论的中心位置。工

党的这一观点在凯恩斯主义的影响下得到加强，继而又在二战后所形成的混合型经济体制中得到了认可。直到撒切尔夫人执政时期，针对政府的干预作用，保守党提出了一套与工党截然不同的价值观念。当年撒切尔夫人所推行计划的成功（Gamble，1994）可以从工党政策的变化中窥见一斑。到了托尼·布莱尔执政时期，工党更是公开地接受了有限政府、市场的主导地位和扩大私有化等思想观念，以至于修改工党党章，放弃了其中的“旧四条”（见本书第七章）。现如今，政府在经济事务中所应发挥的作用（曾经是1980年代引起激烈辩论的话题）已在各主要政党领袖之间形成了相当大的共识。

从1990年代初开始，保守党新右翼坚定不移地认为：无论是地方政府还是中央政府，都应当像一个商业机构，政府公务员则应该把自己看作是公共服务的提供者，并像企业家一样参与市场竞争。与此同时，曾经由政府大规模提供或者单独经营的公共服务及设施，都以契约方式承包给了代理机构，或者是实行了私有化。市场的主导作用或者市场机制已经在卫生和教育等服务领域及公务员队伍中得以推广和加强。与1979年相比，大多数公营公司已经由大变小，其经营理念也大都变得相当地商业化。此外，除了市场机制已在政府的公共开支方面逐渐发展扩大，来自欧盟的影响也大大限制了中央政府的自由裁决权。这些发展趋势被罗德·罗德斯（Rod Rhodes）形容为“政府外围的一个空洞”（1994），而大卫·马坤德（David Marquand ）则称之为“战后英国国家的下行轨道”（1995）。

九、结论

适度减少政府的作用引发了一些涉及民主责任制的问题：作为传统惯例的大臣对下院负责制还要坚持吗？特别是，当相当多的事务都是由半官方机构或是远在布鲁塞尔的欧盟按照市场机制做出抉择的时候，大臣负责制对于这些决策还有多大用处？工党的大臣们仿佛开始接受了保守党新右翼派的观点：在经过公共服务的提供者已大都变为个人、很多公共设施已经被私有化以及一些公共项目的审计交由花费公款的私人代理机构独立进行等一系列市场竞争之后，大臣负责制已经落到了消费者手中。尽管对这些发展变化有一个长期争论的问题，即公共服务机构究竟是由政府单独设立并管理还是干脆脱离政府向市场化方向发展？但由于这些现象随时都会出现，所以并没有引起特别严肃的争论，如政府应该采取什么措施，或者政府应该退出，或是这些现象会引发什么涉及宪法的问题。

但是，相关的民意调查却没有这么泾渭分明。调查结果显示，有更多的选民

仍然赞成通过增加税收来支付诸如卫生、教育、社会福利等服务类的高额公共开支，而不赞成以削减税收来压缩公共项目计划。政府在提供社会福利方面仍然要发挥主导作用。即使在保守党将近20年的执政期间，也只有不足10%的学龄儿童接受的是私立教育，而参加私立卫生保险的人则不到10%，公共卫生和公立教育仍然是政府税收资助中居压倒性的公共服务项目。调查结果还表明，大多数选民在许多问题上都同意政府制定的目标，如混合型经济（一种接受政府干预的私有企业经济），以及由国家提供社会福利等，都得到选民的广泛支持。目前，对政府和国家所发挥的作用，既没有遭到保守党右翼的完全否定，也没有得到工党左翼的充分肯定。

简括

1. “政府”是一个复合词，分别指或统称行政官员、行政机构和一个完整有序的行政体系。
2. 英国政府由一系列部门组成。政府部门在数量与职能上的变化从本质上反映了政府的作用和责任在不断扩大和调整。
3. 政府责任的不断增加导致政府部门数量的增加，随即造成需要多个部门协调的问题增多，由此形成了大部制的发展。
4. 最老的政府部门，如内政部、外交部和财政部等，通常处理一些被称之为国家的基本任务：维护法律与秩序、保卫领土完整、管理货币与国库等。在本世纪中，政府的职能作用不断增加，尤其是在1945年以后，政府承担了与建立福利国家相关的、提供大范围社会服务的责任。
5. 1945年二战后开启了一段乐观主义时期，政府采用了凯恩斯主义作为经济管理的工具，希望借此能够保证公民的社会福利和经济利益。1945年也进入了一个“大政府”时代，这主要表现在政府的公共开支在国内生产总值中所占比例的增加、政府税收幅度的提高、中央和地方政府雇员数量的扩大以及已经生效的法律法规数量等方面。
6. 对政府扩大国有化的政策在很大程度上可以从经济原理的角度予以解释，但对工党政府而言，还有一个潜在的思想观念作为理由。
7. 同样，对扩大私有化的解释也有经济原理和思想观念方面的差异。撒切尔夫人采取的政策是将以前的国有企业和公营服务机构私有化，部分原因是她想创造一个可以拥有财产的民主，还有部分原因是想打造一个比较瘦身

但更加有效的政府。

8. 公共开支的总体计划及其分配方案是由政府的决策中心来做决定。从传统上讲，对公共开支的态度可以区分各个政党的不同立场，而且也可能是政府内部发生冲突的一个来源，因为各部大臣通常都将他们为自己负责的部门赢得多少公共开支份额作为判断其业绩的重要依据。
9. 政府采取各种不同手段竭力控制公共开支水平，并尽量安排好使用公共资金的优先顺序。但降低公共开支的努力常常因为与政府先前的承诺有较大差距而受挫，使公共开支的削减通常只是限制在降低增长水平和未来重新承诺降低开支。
10. 20世纪政府作用的不断扩大始终伴随着一个长期争论的问题，即政府究竟应当发挥哪些适当的作用。大政府导致的是更多的自由还是相反？公众对政府表现所产生的失望和对政府提高税收所产生的憎恶是否损害了政府的权威？在1945~1970年前后这段时间，相信政府有能力提高大部分公民生活水平的乐观主义一度居主导地位。此后长期萧条的经济问题又给公众带来了幻灭感，新右翼的思想观点被广泛接受。对政府干预经济的作用持怀疑态度开始渗透到政治文化中，具体表现为竭力将许多曾经由政府履行的公共服务功能私有化，使政府重新回归到以往的模式。

大事记

1944 年　《就业白皮书》发表：政府承认为保证充分就业承担责任

1946年　推行国有化：英格兰银行、采煤业、英国大东电报公司、民用航空等收归国有

1947年　建立国民卫生健康服务体系。对电力、天然气、运输（铁路、运河、公路货运）等实行国有化

1949年　钢铁工业国有化。《住房法案》颁布，鼓励修建政府公租房

1953年　解除钢铁工业国有化

1961年　《关于公共开支的普劳顿报告书》发表。工资议价政策开始推行

1968年　工党政府创立大部制的“卫生与社会保障部”

1970年　希思政府发布关于改革政府机构的《白皮书》：设立“大部制”的环境部、贸易和工业部，以提高政府的协调能力

1971年　对劳斯莱斯汽车有限公司实行公有制

1976年　政府开支达到国内生产总值的49%，创二战之后的历史记录。向国际货币基金组织贷款。正式弃用凯恩斯主义经济学观点

1979年　开始推行私有化计划：出售英国石油公司和政府公租房

1981年　继续推行私有化：航空航天公司、英国大东电报公司私有化

1982年　私有化：爱默森国际公司（生物技术供应商。——译者注）、全国货运集团、英国石油勘探公司等实行私有制

1983年　私有化：英国港口管理协会

1984年　私有化：安特普莱斯石油公司、捷豹汽车公司、英国电信

1986年　私有化：英国天然气公司

1987年　私有化：英国航空公司、皇家兵工厂、劳斯莱斯汽车公司、机场管理局

1988年　私有化：路虎汽车公司、英国钢铁公司、水务公司。卫生与社会保障部重新分为卫生部和社会保障部

1990年　私有化：英国电力公司

1993年　私有化：英国铁道公司

1994年　英国邮政局在实行私有化中没有成功

1995年　就业部并入教育部

1999年　工党政府开始实行公共开支综合审查制度

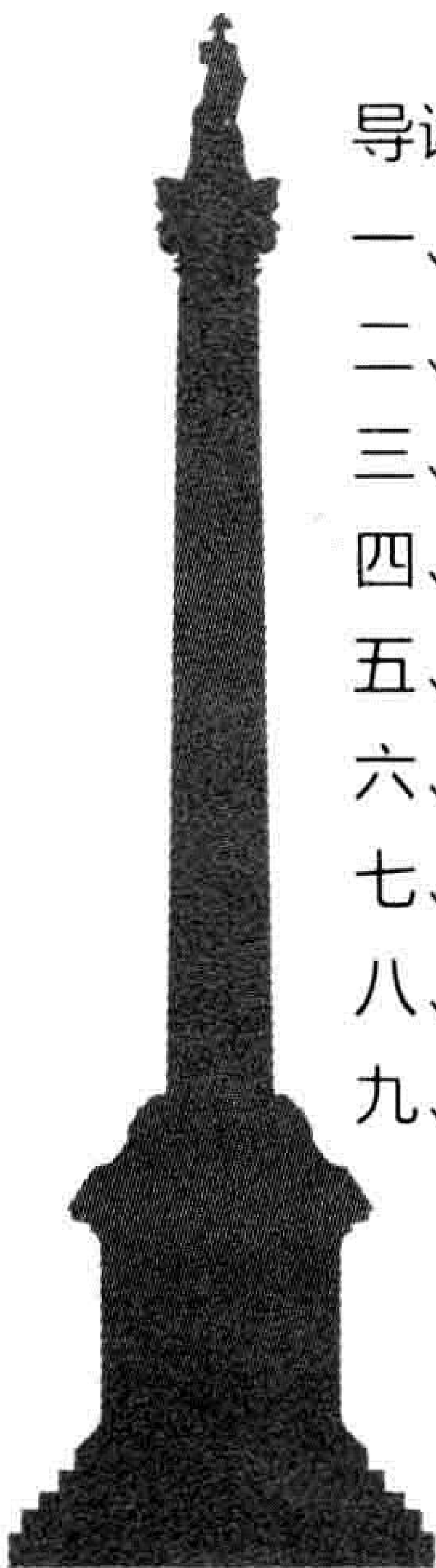
论文／讨论题

1. 让政府的作用回归原来的状态，这一说辞有点言过其实。就此展开讨论。
2. 你认为“半官方机构统治”的现象在英国已达到何种程度？
3. 自1945年以来对政府作用的看法在哪些方面发生了变化及其原因是什么？
4. 为什么说扩大私有化是1979年以后政府推行的一项重要政策？
5. 政府采用什么标准来决定哪些产业和公共服务机构应当实行公有制或私营化？
6. 就“财政控制”是了解英国公共开支的关键这一观点进行讨论。

研究题练习

1. 假设首相刚刚宣布政府打算在来年将公共开支削减几十亿英镑，你作为教育部大臣可能采取什么策略来争取提高教育部的财政预算？
2. 1994年英国邮政局被列入实行私有化的议事日程，但在议会表决中没有获得批准。请举例分析支持一方和反对一方的争论焦点。你认为哪一方的观点带有意识形态方面的原因。

第十一章
内阁与首相



↘导 读

内阁政府是否已经被首相政府所取代一直是当代英国政治辩论的一个主要问题。有关这一问题的辩论时起时伏，只是在撒切尔夫人或托尼·布莱尔等强势首相入主唐宁街10号之后，又被注入了新的活力。有关政府各部及其内部关系的法度，是英国不成文宪法的一个组成部分,因此遗留下很多迄今悬而未决的问题，这也促使每一批新任政府官员着力形成具有各自特点的工作关系。尽管首相和内阁都能行使宪法赋予的正式权力，但他们之间权力的大小通常取决于两者之间一些非正式的关系，以及诸如个人性格、不同环境和不同问题等诸多变数的影响。

本章首先从分析内阁入手，内阁的作用是什么？它是如何履行职能的？大臣起什么作用？内阁是怎样形成的？内阁下设的专业委员会及内阁办公厅都发挥哪些作用等，也一并提出讨论。接下来，是分析首相的正式权力，以及来自实际和政治方面的种种限制因素。本章在结束前还举例对撒切尔夫人、梅杰和布莱尔等几位首相进行了比较分析，最后作为提醒，言及英国首相仍然是在执政党和议会体制的限制下行使其权力。

尽管英国政府通常被称为“内阁政府”，但实际上内阁只相当于政府的一个专门委员会。内阁与政府的密切联系反映出这样一个事实，即英王在议会的君权已被授予内阁至少长达一个半世纪。这些权力包括政府各部或大臣的设置，首相和内阁成员的组成，以及首相的私人秘书或大臣等高级公务员的任命等。这些权力有时被统称为“核心政府”。

本章分析了当今英国政府内阁在政治上和宪法方面都发挥哪些作用，内阁及其常设委员会系统如何履行其职责。对首相的权力和制约因素等，也分别从理论和实际的角度进行了分析。

一、内阁的作用

内阁作为一个集体，其大多数阁员都是在政府各部担任要职的大臣。这一事实本身反映了一个双层焦点，即内阁及其全体成员要将政治作用与行政职能这两

者合二为一（Hennessy，1986；James，1997）。内阁的这一将政治与行政职能相结合的特点，可以从以下四个方面加以分析：

1. 许多极其重要的政治决策都是由内阁来做决定，或是必须向内阁请示汇报。像宣布战争状态、审批教育方针、决定公共开支总额等重大决策，的确都是必须由内阁讨论决定的。内阁的有些决定，比如是否允许美国总统在英国议会上下两院发表演讲等，可能显得比较琐碎，但在内阁看来，他们往往是从一件事情的政治敏感性来考虑如何做出决定。曾在撒切尔夫人和梅杰内阁中担任阁员的威克汉姆勋爵是这样评论内阁的，“与其称内阁是一个决策机构，毋宁说它是一个报告和审批机构”（1994）。

2. 内阁通过审批立法议案的细节和确定提交议会讨论的时间等方式来控制议会的议事日程。此举容易损害反对党要求议会辩论的权利（如“政府开支款项辩论日”），因而经常招致反对党对政府提出不信任动议，当然也容易损害无公职议员的权利。大多数内阁大臣都是下院议员，而议会的工作进程大多取决于相关大臣如何准备提交主要议案、确定讨论日程以及为争取该议案获得通过而做的舆论准备与拉票工作。

3. 内阁可以对政府各部之间的政策分歧起到仲裁的作用。例如，对在双边谈判或内阁常设委员会讨论中无法解决的争议问题，由内阁进行裁决。大臣们也希望在制定比较敏感的决策时，有一方能够代表政府承担起全部责任。

4. 内阁是对政府所制定的政策进行全面监督与协调的机构。

内阁经常会遭到批评，认为它没有发挥好最后一项作用，其主要原因是内阁大臣迫于本部门的工作压力而常常忽视其他部门的政策及政府的全盘计划。近年来所做的一些机构调整，表明政府已经认识到这一弱点并力图加以纠正。

大多数内阁大臣都在政府的重要部门执掌帅印，他们在内阁中当然要代表本部门的利益。他们头戴两顶帽子，一顶代表部门，另一顶则代表内阁。其他内阁大臣，像首相或不管部大臣、下院议长、枢密院院长等，就容易形成超越部门角度的观点。他们本身的职责，或是担任许多跨部门委员会成员的身份，使得他们经常接触其他部门，但在同许多部门大臣打交道的同时也增加了工作压力。作为一个典型的、有威望的大臣，除了要处理好与本部门公务员、本选区各压力集团、专业媒体记者及由后排议员组成的专业委员会等各种工作关系之外，还取决于他能否出色地做好本部门的领导工作，其衡量标准往往是看他能否为本部门增加财政预算。

框图11.1 主要概念：内阁与首相

内阁政府	内阁是集体领导制：内阁成员平等参与制定决策，因此共同承担责任。内阁是中央政府等级体制中的最高权力机构，拥有以下权力： ● 决定政府政策 ● 全面监督管理政府 ● 审定所有政府重大决策 内阁的首领是首相，虽然被尊为“同僚中的老大”，但不能独断专行，也不对政府承担个人责任（这一点不同于美国总统）。
首相政府	由首相决定重大决策，可以随意同其政策顾问进行协商，也可以但并非必须同内阁集体或个人进行协商。 次要一级的决策可由内阁委员会及其他官方委员会制定。
集体责任制	依据宪法有关内阁政府行使职权而实行的一种惯例。内阁大臣对内阁及其委员会所做的一切决定承担集体责任，必须公开支持此类决定，否则就必须辞职。
“厨房内阁”	首相身边的私人顾问团，其中有些人可能是内阁中受宠的成员，但大多是首相的老友，包括一些未经竞选而受聘的官员。首相的一些决定常常因为被认为是没有征求内阁的意见，只是偏信“厨房内阁”而引起争论。遭到此类指责的是布莱尔首相，认为他过于依赖其助手，特别是他的新闻秘书阿拉斯泰尔·坎贝尔。前首相哈罗德·威尔逊也曾因其“厨房内阁”而受到批评，撒切尔夫人也因为过于依赖查尔斯·鲍威尔和贝纳德·英厄姆等私人顾问而遭到指责。
双边会议	由首相及其顾问和相关大臣及其顾问双方召开的非正式会议，旨在详细研究一些政策决定。

内阁的政治权力源于拥有下院绝大多数议员的支持。内阁不但不能独立于下院之外，还要将行政与立法集于一身，将两者融为一体。这一点同美国形成鲜明的对比，美国按照三权分立的原则，内阁官员是不能担任议员的。随着政府中一党占多数的兴起，下院作为均衡内阁的机构，其影响力已然受到削弱。作为同一

政党的内阁成员也有助于团结内阁全体成员，因为其短暂的任期是与该党的执政时间捆绑在一起的。作为当选的政治领导人，他们完全有能力分析评估政府制定的各项政策对下院、本党及全体选民会产生哪些影响。在二战以后，只有极少数内阁大臣没有先前担任下院议员的经历，除了工会领导欧内斯特·贝文之外，这些人几乎都毫无建树。相比之下，美国总统就可以任命其他政党或无党派人士担任内阁成员，甚至还可以选聘从未参加过竞选或是总统本人几乎完全不了解的人士担任阁员。说到底，美国政府的内阁是对总统个人而不是对议会负责。

二、内阁人数

英国政府的大臣人数在20世纪中增长了一倍。由政府任命的大臣一级的带薪官员从1914年不足50人增长到今天的上百人，其中增长最多的是低级大臣和政务次官。在1914年以前，大多数主管某一部门的大臣都可以担任内阁成员。随着政府部门和大臣人数的不断增加，现在的首相都不得不慎重考虑选择哪些大臣担任内阁成员，由此划分出内阁大臣和非阁员大臣的不同级别。现在人们普遍认为，有一些政治上的衡量标准对首相挑选内阁成员产生了影响，使首相不得不煞费心机地搞平衡，一方面将内阁设定为大到足以安排所有重要部门的大臣和资深人士以及党内各派的代表人物，使他们都能在内阁中占有一席之地，另一方面又尽量缩小内阁的规模，使其小到像公司召开董事会那样以方便决策。此外，各主要院外活动集团，诸如教育和卫生等利益集团，以及像威尔士、苏格兰和北爱尔兰等民族利益集团，也都希望内阁中有“他们自己的大臣”，即使在下放地方自治权力已经削弱了内阁相关权力的情况下也依然如此。从某种程度上讲，内阁作为一个代议制机构也的确有赖于能够代表各主要利益集团之阁员的支持。

内阁成员通常为20余人。两次世界大战期间的战时内阁都在10人以下，如劳合·乔治内阁（1916~1919年间是5~7人）、张伯伦和丘吉尔内阁（1939~1945年间为8~9人）。拉姆齐·麦克唐纳在1931年担任其第一个联合政府首相时，内阁人数增加到10名。哈罗德·威尔逊（1974~1976年）和詹姆斯·卡拉汉担任首相期间，内阁成员均为22人。爱德华·希思内阁是18人；撒切尔夫人执政时为20~22人；约翰·梅杰和托尼·布莱尔内阁分别都是22人。

过去有一种观点认为，内阁人数应保持在6人左右，方能较好地发挥内阁的指挥与协调等重要作用。内阁成员应当摆脱政府各部的日常琐碎事务而专注于制定政府的大政方针。这种模式被称为“超级内阁”。当丘吉尔于1951年再度出任

首相时，他尝试了一种被称为“太上皇”式的内阁工作制度，即内阁大臣们可以坐镇上院，以避免政府各部（及各个选区）事务的缠扰，只需负责协调相关部门的工作即可。该制度并未获得成功，到1953年就废止了。大多数首相都采纳了这个制度的一个非正式的版本，即通过召开内阁“内部会议”或召集首相信得过的资深大臣举行非例行会议的方式，为召开内阁全体会议提前做准备。

对这种正式的超级内阁，反对意见具有三重性特征。其一是从政治角度看，内阁要承受政治管理的种种压力，要维系政治力量的平衡，要满足内阁同僚的不同政治抱负，对一个人数较少的内阁而言，这些政治压力会愈来愈大。其二是从宪法角度看，部门大臣之间究竟是什么关系？他们彼此对其掌握的部门工作是向议会负责还是向超级内阁负责？其三是从行政角度看，非阁员大臣对其主管部门的工作具有实际经验，在处理相关问题上比那些缺乏经验的内阁大臣更有把握。

认为内阁人数应精简的一种观点是，有些政府部门应当合并。例如，现在的环境运输与地区事务部、贸易和工业部以及外交和联邦事务部等，都是由原先各自独立的部门合并而成的。这种观点认为，改革政府部门的设置可以使部门之间在处理问题时更多地考虑长远利益，从而减轻内阁日常事务的负担。另一方面，在撒切尔夫人执政期间（1988），她感觉有许多敏感问题仅由一个卫生与社会保障部来处理并不妥当，因此决定将其一分为二重新变成两个部。对约翰·普雷斯科特大臣来说，能否领导好一个统管环境、交通与地区事务的大部，尤其是交通，人们仍拭目以待。

从一些内阁大臣最近发表的回忆录和日记来看，以下批评意见或许令人感到震惊：

- 政府既缺少中央指挥机制也缺少战略意识
- 首相的“厨房内阁”及其私人顾问暗中施加影响
- 由于部门内部制定的决策，或是由首相与大臣双方会议所做的决定逐渐增多，使内阁这一决策环节常常被僭越，或者说内阁的地位正在下降

值得补充的是，在撒切尔夫人当政时期，尽管她受到过上述第三类（如赫塞尔廷和杰弗里·豪两位大臣的辞职）和第二类（像劳森大臣的辞职）的指责，但很少遇到第一类批评意见。那些为表示抗议而辞职的内阁大臣往往都声称，首相的一些做法在某种程度上违背了宪法，常常忽视内阁集体的存在。譬如，乔治·布朗（1968）、迈克尔·赫塞尔廷（1986）和杰弗里·豪（1990）等几位内阁大臣，都是因此而辞职的。不过，此举也许是为了掩饰其自尊心受到了伤

害，或者是表达对某些政策的强烈不满。希思首相为了对付第一类批评意见，于1970年专门成立了一个“中央政策评估小组”。而撒切尔夫人几乎无暇顾及该部门的工作，最终于1983年将其撤销。

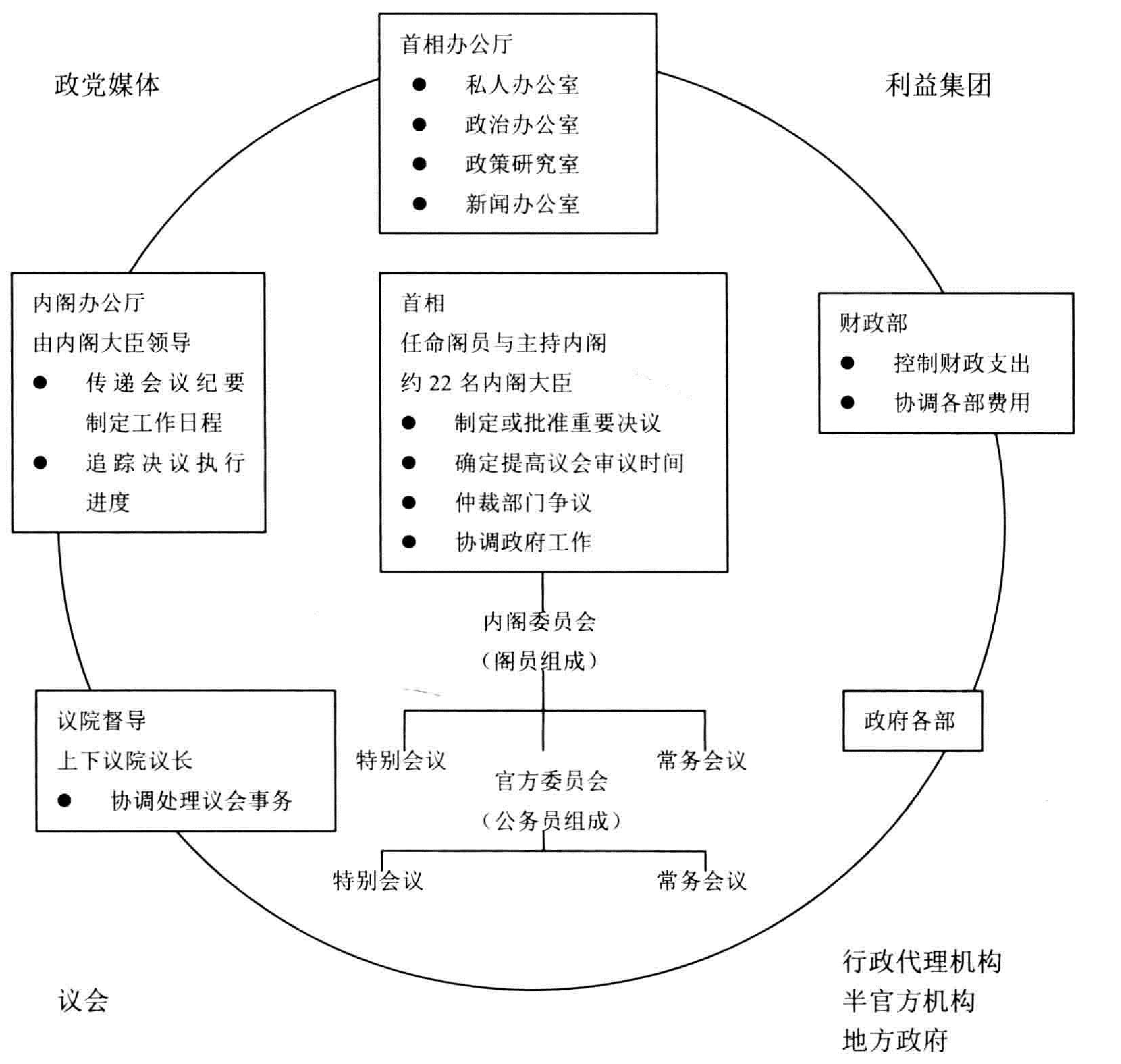


图11.1 内阁体制示意图

资料来源：财政部预算简报。

框图11.2　副首相：徒有其名?

副首相这一头衔历来很少使用，通常被看作是首相为“收买”强硬的政治对手而采取的一种安抚方式。二战后期以来，担任副首相的有：

1942~1945	克莱门特·艾德礼在丘吉尔战时内阁中任副首相
1964~1968	乔治·布朗被任命为副首相；他曾于1963年与威尔逊首相竞争工党领袖
1979~1988	威廉·怀特洛被视为非正式的副首相；他曾作为挑战人之一与撒切尔夫人竞选党首（1975）
1989~1990	杰弗里·豪被撒切尔夫人任命为保守党下院领袖和枢密院院长，同时还勉强同意其担任副首相，但他对这个多余的名分并不大在乎
1995~1997	迈克尔·赫塞尔廷被“提拔”为副首相，媒体普遍认为这是梅杰首相对赫塞尔廷决定放弃公开挑战保守党领袖，以及为拉拢赫氏的支持者转而投梅杰的赞成票所付出的代价

框图11.3　内阁的超负荷现象

导致内阁产生超负荷工作的主要因素有：

- 缺少时间处理内阁事务
- 处理问题的复杂性
- 工作量大
- 部门主义的严重性

历届内阁常常因为上述原因而被迫放弃对政府一些重要工作及其制定的战略决策实施有效的协调，疲于应付日常工作及处理一些短期危机事件。

二战结束以后，历任首相均尝试过采取各种纠正措施，其中有些措施取得了暂时的收效，但迄今都未能彻底解决上述问题。

1945~1951	艾德礼首相坚持并扩大战时形成的内阁常设委员会制度。这些委员会在数量上时有增减。而在解决老问题的过程中又不时遇到要协调的新问题。
1951~1953	丘吉尔开始尝试其新的内阁试验。
1964	威尔逊首相批准内阁大臣可以任命少量的特别顾问。

1970	希思创立新制：（1）设立大部制以减少内阁人数，从而提高协调能力；（2）成立中央政策审查小组，协助政府增强战略思维，检查大臣贯彻政府指令情况，克服部门主义。
1974	威尔逊首相继续尝试设立特别顾问并成立政策顾问组为首相提供（非公务员方面的）政策选择方案，协助首相全面协调政府工作，为首相防止潜在问题的发生起到了预警作用。
1990	不管部大臣，诸如兰开斯特公爵郡大臣、掌玺大臣和枢密院长等，经常被指派协助协调政府全盘工作。1995年随着保守党领袖选举的临近，梅杰任命赫塞尔廷担任副首相，让他负责协调政府制定战略规划。

其他相关建议：

1. 政府各部对首相负责，使首相能够更加有效地管理和协调政府工作。但此举有违宪法并招致政治对手的反对；
2. 重新设立一个智囊机构，发挥类似中央政策审查小组的作用，协助政府各部扩大视野并克服部门本位主义；
3. 建立部门“小内阁”：在政府各部设立由高级公务员和政治顾问组成的小型行政委员会，有助于贯彻大臣的指令并减轻其日常工作量。

三、大臣的作用

从宪法角度讲，大臣作为部门首长,应对其掌管的部门负全责。无论大臣是多么地无所事事或是完全听从于其下属高官，大臣的这一职责都是不可替代的。作为一名执掌政府部门的主官，大臣应当管理好本部的工作，维护本部门在议会以及公众中的形象，善于与本部门的利益集团圈子沟通和协商，在内阁及其特设委员会中充分代表本部门的利益。作为一名内阁大臣，他还有机会为政府制定大政方针出谋献策。大臣们对如何发挥一名大臣的作用持有不同的观念。对此，布鲁斯·希利于1974年在采访当时的内阁成员后得出以下结论，即大臣们在本部门的主导作用远比内阁所想象的要大得多。大多数大臣都视自己为本部门的全权代表或发言人，尤其是面对议会、内阁及公众等场合。只有约六分之一的少数大臣自认为仅仅是本部门制定政策的发起人。撒切尔夫人曾明确表示,她比较器重有个人主见的大臣。

据最近采访内阁大臣的调查显示，布鲁斯·希利20几年前所做的分析目前

已有所改变，现在大臣们已渐渐分为一两个不同的类型。大臣的作用是相互影响的，一个有效的决策往往取决于一个成功的政治家（能够影响议会或内阁同僚）、一位善于公关的公众人物（能协调好与媒体和压力集团的关系）和一个卓有成效的行政领导（能有效管理相关部门）三者的完美结合。撒切尔夫人和托尼·布莱尔都强调指出,大臣的重要性在于其制定政策的开拓性和知人善任的工作能力，或许两位首相都自认为他们主要是决定政府工作的议事日程。有一些大臣很擅长转变其主管部门的观点和政策取向（参阅本书第十三章）。无论哪一类型的大臣，关键因素取决于大臣本人是否思维清晰和固执己见,以及首相对他的个人影响与支持程度。

大臣要推出新的政策往往面临着各种阻力。在许多部门，大臣不可以过于推进某一政策的改革，也不可能轻易制定出一整套计划来实现他们所承诺的改革。在这种环境下,大臣通常都要尽量依赖下属幕僚为其出谋划策。大臣的工作量经常是超负荷的,除了本部门的工作之外,还有许多跨部门的事务要处理。再加上大臣职务的频繁调换（平均在一个部门的任期不过两年多时间）,也会进一步削弱大臣作为“发起人”的主动性。而一项重大决策从开始酝酿到付诸实施，通常至少需要两年时间。在威尔逊和卡拉汉角逐首相的后期（1974~1979年），仅有四名内阁大臣留在其原来的岗位。在梅杰担任首相两年半以后，由他在上台伊始（1992年4月）任命的21人内阁中，原班人马已不足一半（仅9人）。

无论是对内阁制政府还是对首相而言，各部大臣都是非常重要的角色，首相必须要通过各部大臣的配合才能做好工作。大臣对其推行的政策负有法律责任，而政府各部则是为大臣提供工作班子、政策网络（包括相关信息和专业知识）及预算费用等。首相如果经常干预某个部门的事务，显然要承担挑拨该部大臣与其下属官员之关系的风险，尽管这种干预仅仅是因为首相想得到必要的背景信息而已，但结果却可能会起反作用。首相有权对他不满意的大臣给予撤职，但有时候也会为此付出沉重的政治代价。假如这位离职的大臣在下院及院外集团有很多政治追随者的话，他就有可能成为首相的危险竞争对手。撒切尔夫人为了使内阁与她步调一致，经常随心所欲地更换阁员，也由此引起一些大臣愤而辞职，这反而削弱了她的领导地位。

以上这些现象，显示政府各部是一股潜在的分裂力量。首相可以对一个部门或一名大臣在执行某项政策上的失误大动肝火，也可以将政府全盘计划的失误归咎于某个部门或某位大臣（如果能找到替罪羊的话）。首相也可以创立一种协调机构，加强唐宁街10号或内阁办公厅对政府各部的监督。但在大多数情况下，首

相都不得不接受讨价还价与妥协的现实。首相和大臣都有各自的资源可以利用。布莱尔首相一贯是旗帜鲜明地表明其政府的战略计划，他视自己为推行这些战略计划的监护人和代言人，强调政府的核心领导作用，克服部门主义造成的不良影响，积极倡导被他称为的“联合一致的政府”。

框图11.4　“一道有益的趣味练习”：中央政策审查小组

俗称	智囊班子
创立时间	1971年由希思首相创立，作为其重组中央政府的一项措施
组成人员	混合型：成员约20名，其中二分之一属于进入晋升“快车道”的公务员，其余成员分别来自企业、大学、伦敦商业中心区、地方政府及公共事务团体等
历任领导	1971~1974年，罗思柴尔德勋爵，科学家，壳牌石油公司研究院主席 1974~1980年，肯尼斯·贝里尔爵士，前财政部首席经济顾问 1980~1982年，罗宾·伊卜斯爵士，由帝国化学工业公司推荐 1982~1982年，约翰·斯帕罗爵士，摩根集团商业银行家
办公地点	内阁办公厅
上级主管	首相及内阁大臣
主要任务	集体为大臣工作： ●作为非政治的智囊班子辅助逐渐衰弱的内阁体制 ●监督部门主义倾向，减轻大臣超负荷的工作量
工作形式	●制定监督政府各部贯彻相关政策的审查计划 ●针对能源、种族关系等跨部门负责的问题开展专项研究 ●随时提供有关经济方面的建议 ●提醒大臣根据内阁会议的议事日程及时检查本部工作进度，防止有任何疏漏
效果评估	●由于内阁的工作重心经常突然转向应付眼前的经济危机，导致审查小组的规划报告迅速搁浅

	●政府各部对这样一个中央机构普遍存在抵触情绪，担心对各部专家的垄断地位构成挑战 ●完成了一两项“自身的工作目标”，一项是对外交部1976年工作的审查报告；另一项是关于福利国家未来展望的研究报告（1982）。后一份报告令当时的政府感到尴尬，反而降低了这个智囊机构的威信 ●由于时常“走漏消息”而逐渐失去高层的信任 ●其非政治化的本质只适合希思，但无论是威尔逊还是撒切尔夫人都不喜欢这一点 ●一方面逐渐成为首相的一件摆设，另一方面被公务员“殖民化”
归宿	撒切尔夫人于1983年撤销了该机构，其理由是： ●首相现在有一个专门的“政策顾问小组” ●内阁秘书处现已提高了内阁文件报告的质量 ●各部都有自己的研究或规划机构
上级评语	●撒切尔夫人称其为自由的“空想部”，与政府的管理哲学相脱节，故将其撤销 ●彼得·亨尼西将其描述为“一串未响的鞭炮” ●罗思柴尔德勋爵将其比作“一道有益的趣味练习”

政府各部由于在管理要求、职责范围、政策沿袭及工作传统等方面各有不同，因此会形成不同的行政管理风格。有些部门的大臣还要处理繁重的议会事务，经常要在公众场合抛头露面，或者要连续参加好几个内阁下设委员会召集的各种会议。如外交与联邦事务部，由于要与欧盟国家保持大量接触以及需要经常向其他国家阐述英国对一些时事的观点，这就要求外交大臣大量出访，出席各种国际会议，协调其他部门的相关政策使之与联邦的外交政策相一致，以及应对突发危机事件。而教育和就业部通常要竭尽全力争取政府的财力和物力，以履行其各种职责，从护士教育到大学研究生的培训，几乎无所不包。

财政部对落实经济政策所担负的责任至关重要，这意味着作为财政大臣必须关注许多部门的工作，尤其是诸如环境部、运输部、地区事务部、贸易和工业部以及教育和就业部等重要部门。财政部也要分别同各部就其年度公共开支的经费额度进行磋商。而财政大臣通常又是内阁诸多专业委员会中的重要成员。财

政大臣常常由仅次于首相的政府第二或第三位重量级人物担任。在最近几任财政大臣中，像丹尼斯·希利(1974~1979年)、杰弗里·豪（1979~1983年）和肯尼思·克拉克（1993~1997年），都曾一度被认为是当时继任首相的最佳人选。时任财政大臣戈登·布朗也同样如此。他们当中的每一个人，包括奈杰尔·劳森（1983~1989年任财政大臣），对政府各部在制定政策方面都有相当大的影响力，他们主要是通过控制公共开支，对部门项目进行评估以决定财政投资顺序等措施对部门施加影响。戈登·布朗一直是工党推行“从福利到工作”等社会保障改革项目的关键人物，他负责做的年度财政开支综合审查（1998年和2000年）大大提高了财政部对其他各部的影响力。财政部招募的文官也历来是公务员队伍中的佼佼者。所有政府部门的大臣和官员都不愿意与财政部树敌。

毋庸置疑，首相与财政大臣之间对经济政策的观点应当是比较一致的。奈杰尔·劳森由于在汇率政策（尤其是英国是否应当加入欧洲汇率机制）等问题上与撒切尔夫人存在许多分歧，使政府在金融市场问题上一度出现动荡，再加上反对党的推波助澜，最终导致头脑清醒的劳森于1989年10月宣布辞职。在梅杰执政期间，其财政大臣肯尼思·克拉克在处理英国是否准备加入欧洲单一货币体系问题上与梅杰产生了分歧，也使得保守党政府的力量遭到削弱。

像兰开斯特公爵郡大臣、掌玺大臣和枢密院院长等都属于不管部大臣，通常可由首相根据需要临时任命做一些协调工作。这些不管部大臣特别适合在内阁各专业委员会担任主席职务。

四、内阁的运作

在正常情况下，内阁在议会开会期间的每个星期四召开一次约两小时的会议。如果遇到紧急问题，内阁可以随时召集会议。在布莱尔执政时期，内阁会议通常只有大约一小时。

内阁会议的程序颇有点像商务谈判，甚至更加正式。会议议程和相关文件会提前发送给全体阁员传阅，会议记录是不对外公开的，会议形成的纪要呈交首相签发。长期以来，内阁会议期间大臣们相互之间均以各自的官衔称谓，直到最近布莱尔执政时才倡导阁员之间可以直呼其名。每位阁员的座次都是按照职务等级严格排列的：内阁大臣坐在紧挨着首相的右侧，其他阁员分坐在首相的左侧及其对面。内阁大臣们对内阁会议严肃认真的气氛经常表示赞扬。在首相宣布会议开始之前，阁员们通常比较随便，相互间直呼其名打招呼及寒暄。然而，一旦会议开始，“整个气氛立即就转变了。呈现在眼前的不再是一伙分散的个人，而是一

个代表国家权力的集体”（Gordon Watker，1970：60）。关于发言的先后顺序尚没有正式规定，通常是由资深阁员或是讨论中涉及某个部门利益的主管大臣优先发言。内阁会议很少举行表决，因为此举容易公开内阁的分歧，也难以掌握每个阁员的政治分量及影响力，并妨碍首相表达“内阁会议意识”的能力。尤其是牵扯到派系纠纷的表决，很容易削弱内阁的集体意识。

内阁会议的记录应当是严格保密的。每位阁员都要向枢密院顾问宣誓保守机密并要签名遵守《国家机密法案》。内阁会议文件及会议纪要，尽管可以发给每位阁员，但仍然要保密并不得公开。当政府发生更迭时，在各部档案中只保留内阁相关决定的记录，所有内阁文件的原件包括讨论稿都要被收回。维护公务员保守国家机密的观点认为，这样做有助于阁员在讨论中更加畅所欲言，对促进内阁集体责任制是十分重要的。当内阁讨论党内政治事务时，如备战大选或制定政治策略等，所有非内阁成员的官员都要退出。

内阁也是一个政治机构，因此难免受到各种政治分歧和政治对手的困扰。有些分歧是比较容易预料到的，比如主管大臣与财政部之间，或是主管大臣相互之间为争取财政预算而产生的矛盾，抑或是工党内阁中左右两翼的政治争论等。在1979年撒切尔夫人当政的首届内阁中，一些“办事拖泥带水”的大臣既反对财政大臣提出的抑制通胀计划又不能提出意见比较一致的选择性方案。作为内阁大臣，其个人影响也因人而异。有些内阁大臣的观点会受到首相的特别重视，或是因为他们的个人观点对党内或是在公众中很有影响力，或是因为他们位高权重。比如富特在1974年工党政府中所具有的影响力，以及怀特洛在1979年保守党政府中的影响力，两个人的威望都在于其立场鲜明而并非官居要职。有些大臣在其主管部门之外的事务上会发挥决定性作用，包括制定政府全盘计划。尤其是财政大臣，其位置对政府的大多数事务都有干预能力。但多数内阁大臣通常只关注自己主管的部门事务。

首相在处理内阁分歧时不得不选择适当的时机，要么在分歧出现之前，要么在其之后进行干预。在很多问题上撒切尔夫人都是从一开始就会公开表态，然后关注阁员们的反应。她不大喜欢作为一位保持中立的裁判，而更愿意表现为一个积极的参与者。与她相反，梅杰首相比较注重事先倾听阁员的个人观点，然后再归纳为内阁的集体意见。而布莱尔则始终没有如此明显的倾向。内阁大臣的个人政治分量都是因人而异的，有时候少数人所坚持的意见可能比多数人的观点显得更为重要。首相在陈述内阁会议的观点时，往往要在权衡孰轻孰重之后再做决定。曾经担任过副首相的艾德礼是如此这般描述内阁的工作的（King，1969：71）：

首相的工作，首先是要找到那种总体感觉，即听取各种不同的声音。当所有的理由都被陈述之后，首相接下来的工作，就是说：‘嗯，我认为内阁的决定就是这样或是那样。还有什么不同意见吗’？通常都是没有。

内阁绝非一个辩论性团体。内阁开会讨论的目的，通常都要做出一项决定，是继续执行或修改一项政策，还是撤销该政策，抑或是留待进一步分析之后再做决定。一旦首相将内阁的讨论意见归纳并形成决定之后，就很少有人对此再提出异议。一旦首相的总结写入会议纪要，即刻就形成为内阁的决定，紧接着政府相关部门就开始推进落实。大多数大臣都极其繁忙，其工作时间之长、出差之频、承受的压力之大以及公众对其行为的监督之严，是绝大多数职业不可比拟的。有些工作压力是由于处理应急事件而形成的，既要面对公众的紧张情绪又要顶住批评指责的压力。协调不同部门的工作，阅读各专业委员会的报告，是相当耗费时间和精力的。一名内阁大臣可能会身兼六七个内阁常设委员会委员的工作，而这些委员会都要定期召开会议。例如，绝大多数内阁大臣还要出席议会和选区以及党内召开的各种会议。当然，他们的时间主要还是用来处理其主管部门的内部事务，几乎无暇顾及在内阁会议上商量的其他事情（Castle，1980； Crossman，1975~1977；Hennessy，1986）。据一些阁员的回忆录透露，在内阁会议上对很多需要内阁处理的事务，常常仅有三两位大臣发表意见。

需要提交内阁讨论决定的事务，通常包括确定提交议会审议的议案（如确定在下周提交议会），处理国内和海外领地以及欧共体等方面的重要事务。有很多问题事先已在相关的常设委员会中进行过协商，内阁会议通常只是授权批准该委员会提出的建议。对一些政治敏感问题，内阁往往要召开数次全体会议进行反复协商。例如，威尔逊首相在1967年就欧洲共同市场这一问题曾先后召开过六次内阁会议，卡拉汉首相于1976年针对国际货币基金组织贷款附加条件一事，就召开过九次内阁会议，梅杰首相在1990年12月也召开过数次内阁会议，专门研究如何参加有关建立欧盟的《马斯特立赫特条约》谈判。

内阁的行为在某种程度上反映出首相个人的工作作风。例如，艾德礼讲话简明扼要，希望别人也仿效他。1951年以后，丘吉尔在讲话时变得喜欢东拉西扯。麦克米伦则善于听取不同意见和循循善诱，因此受到同僚们的交口称赞。希思首相讲话一向显得特别有说服力，因此开会时大臣们都指望他带头发言。令人惊讶的是，在他执政期间一些涉及物价、工资及干预产业等方面的政策虽然遭到了全盘否定，却没有任何一位阁员因此而辞职。撒切尔夫人在执政初期，内阁开会经

常是争论不休，火药味儿十足，究其原因，不仅仅是阁员对她的经济计划持有不同意见，更因为她动辄争辩，喜欢发号施令。

框图11.5 理论与实践：内阁政府

宪法理论

内阁政府是按照集体负责制原则而集体行使行政权力：内阁大臣对内阁所做的决定承担集体责任，并且要公开维护这些决定。当然这些决定事先都是经过政府相关部门的建议，并提交内阁进行充分酝酿后形成的。

政治实践

自该理论形成以来，政府的工作量在本世纪增加到极其繁重的程度并带来以下后果：

- 内阁的工作量之大使其难以做到事事都经过深思熟虑
- 内阁大臣们疲于管理好各自分管的部门工作，缺乏时间和足够的信息来指导政府的全盘工作

实际情况：

许多重大决定都是由内阁常设委员会或是由首相和分管某个政策领域的阁员大臣双方协商后，再以内阁的名义做出的。

内阁大臣无论是否亲自参与协商或是了解甚少，都要对内阁做出的决定承担集体责任。

一些大臣仿佛对此状况的必然性表示接受。

布莱尔首相并不过分地依赖内阁。

你不做一个强有力的首相，你就成了一名软弱的首相。前者让你成为善于驾驭的高手，后者让你软弱无能。我想最终我会知道我愿被指为哪一种首相。

——布莱尔答记者问“他是否领导着一个拿破仑式的政府”，《卫报》1999年9月25日

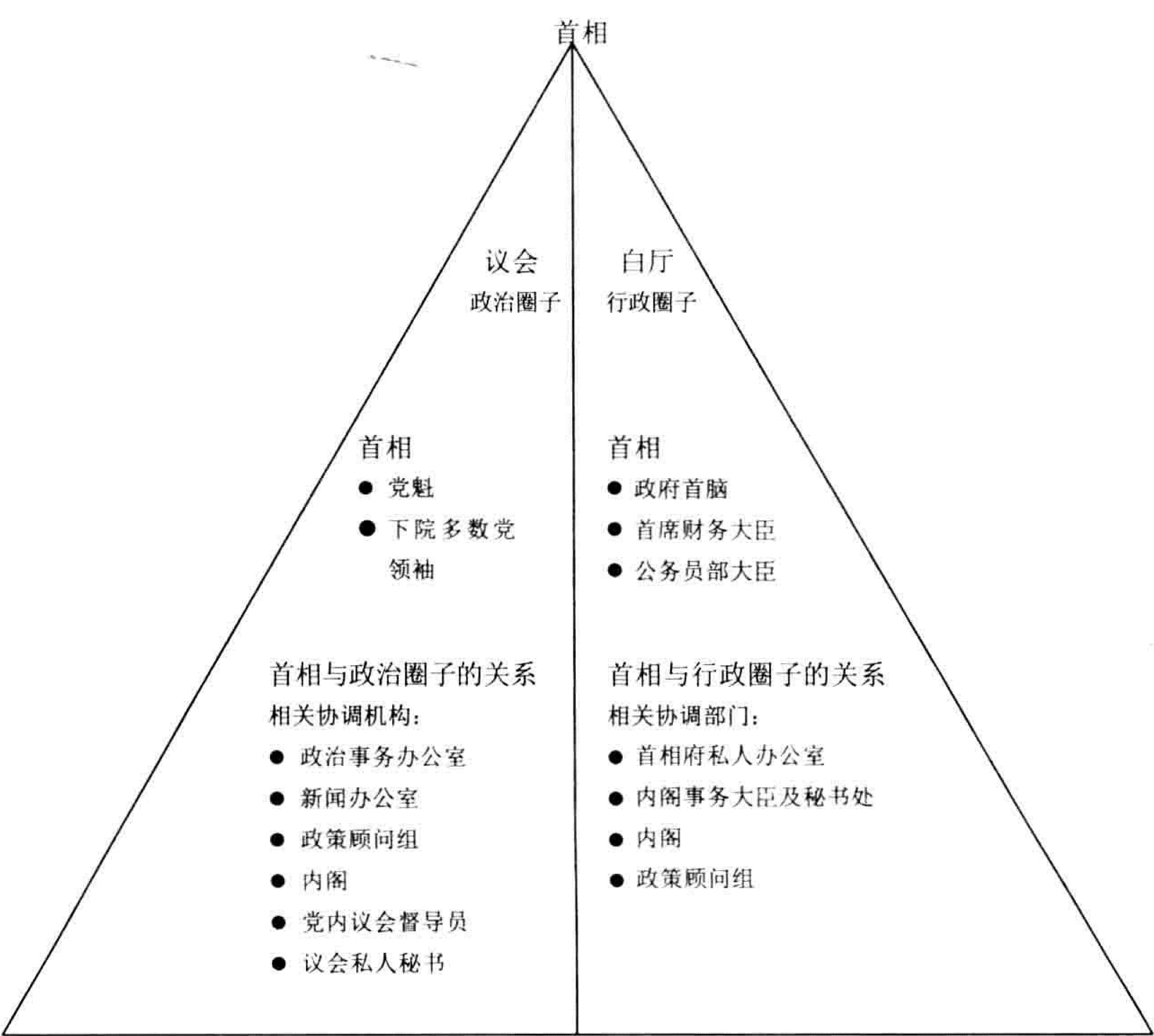
有些大臣可能采取一想到处于既成事实就回避的做法，因为非此只有两种选择：要么披露真相，要么辞职。

以上实例源自乔治·布朗（1968）、迈克尔·赫塞尔廷（1986）、奈杰尔·劳森（1989）及杰弗里·豪爵士（1990）等人的回忆录。

有些大臣对内阁的作用持极度怀疑的观点。奈杰尔·劳森在分析撒切尔夫人内阁时（1992）曾得出以下结论：

- 内阁召开的周会“几乎显示不出内阁成员的重要性”，而且可以说是一周当中“最为放松的休息”
- 内阁会议并不是非常重要，现在的内阁只不过是宪法中令人尊敬的一个组成部分。重大决策都是由极少数人组成的小团体或特别委员会做出的。内阁只是向其他同僚通报相关信息，并允许他们讨论一般性的政治问题
- 许多阁员只在乎是否能与首相进行双方协商，而对内阁地位的下降持默认态度
- 一旦首相与相关大臣形成一致意见后，其他大臣就很难推翻他们的观点。多数内阁大臣首先都把自己摆在部门首长的位置。例如，作为内阁成员通常都不会关注人头税等具体问题
- 作为一个拥有22名成员的机构，要想成为一个真正有效的议事论坛，则显得过于庞大，因此要挑选一个“内阁中的内阁”
- 对内阁外围的大多数人而言，他们对其中的内幕知之甚少

框图11.6　首相既是政治领袖又是行政首长（示意图）



按照集体责任制的惯例，所有内阁大臣在公开场合都要支持内阁所做出的决定。尽管这一惯例在遇到特殊情况时执行得比较松弛，但如果某位阁员在公开场合表示不支持内阁的某项决定，他就应当被撤职或者要引咎辞职。尽管内阁成员因此而辞职的情况比较罕见，但一旦出现这种情况，通常都会有损于政府和首相的形象，至少是暂时的伤害，而辞职者本人也鲜有因此而得到晋升的。1986年赫塞尔廷公开表示支持欧盟关于挽救韦斯特兰直升机公司的决定，为此他要求撒切尔夫人允许他向全体内阁成员解释其理由，却遭到了撒切尔夫人的拒绝，他愤然提出辞职并离开了内阁。1989年财政大臣奈杰尔·劳森因为感觉到撒切尔夫人过于听信她的经济顾问阿兰·沃尔特斯爵士，使自己的威信受到了损害，于是辞职不干了。杰弗里·豪也是少数辞职者之一，他在辞职讲话中声称，撒切尔夫人背离了内阁协商一致的欧洲政策，他对她的独断专行再也不能容忍下去。他的这番言论对促使赫塞尔廷挑战保守党领袖地位以及撒切尔夫人于数周后倒台起到了推波助澜的作用。赫塞尔廷在政坛上销声匿迹了一段时间之后，才被梅杰首相重新起用为副首相。

内阁集体责任制的原则有时候也会给工党阁员大臣造成特别的压力，尤其是那些担任了工党全国执行委员会委员的内阁大臣。当工党全国代表大会制定的政策与工党政府制定的相关政策出现分歧时，他们就会面临究竟要忠于哪一方的窘境。1969年，时任内政部大臣和工党全国执委的卡拉汉对工党政府关于改革工会的政策持反对意见，但没有被革职。而在1974年，托尼·本（工党左翼领袖。——译者注）和另几位同时是工党全国执委的内阁大臣表示支持工党大会制定的一些决议，但这些决议却与工党政府的相关政策相抵触，当时的威尔逊首相坚持认为内阁集体责任制的原则在任何情况下都是不能违背的。在实际工作中，内阁大臣们如果对内阁的决定持有不同意见，大多是通过向媒体“走漏风声”，与朋友交谈，或是相互间用“暗语”等方式向外界表达的。在撒切尔夫人担任第一任首相（1979~1983年）期间，众所周知，连那些所谓“办事拖泥带水”的大臣都对撒切尔夫人的经济政策表示不满。梅杰首相于1994年1月在谈到某些内阁大臣私下表露背叛内阁的言行时，一不留神竟脱口骂他们是“杂种”。一些前任内阁大臣和前任首相在其回忆录中也都随意泄露一些内阁机密。

五、内阁委员会

内阁委员会制度形成于二战时期，在1945年工党执政时，其地位已日显重

要。现在内阁各专门委员会已成为常设机构。这些委员会通常由主管某个领域的内阁大臣（有时也由非阁员大臣）组成，并由一名资深内阁大臣担任主席。其中最重要的委员会都是由首相本人或其他重臣亲自挂帅。在1992年以前，内阁常设委员会的工作细节是不对外公开的，其理由是委员会的成员对其工作只向内阁负责而不是向政府负责，而且像全体内阁成员那样，一定要遵守集体责任制的原则。直到1992年5月，梅杰首相按照政务公开的精神，决定将各委员会的工作细则及其组成人员全都公之于众。

内阁常设委员会体制发展得很快，究其原因，人们不难发现，如果内阁处理的事务过于繁多，其工作量马上就会超载，许多重大问题就会无暇顾及。而各种常设委员会的成立，就是协助内阁将那些已经内阁原则上通过的政策具体化，消除分歧，协调相关部门的工作，有时还要解决因内阁出现分歧而不能解决的问题。就像内阁办公厅的发展一样，内阁常设委员会制度的发展充分显示出内阁是如何运用常设委员会处理现代政府所面临的各种政务问题的。按照这一制度，当首相为了推动某项政策的贯彻执行时，他可以授权成立一个专业委员会，由他任命该委员会的主席及组成人员。在撒切尔夫人初任首相的大部分时期，很多内阁大臣并非真心实意地拥护她的经济发展计划。然而，她深信在颇具影响力的内阁“经济事务委员会”中，她的支持者明显占了绝大多数。任何一项政策一旦获得经济事务委员会的批准，它就会成为该委员会全体成员一致努力的目标，即使得不到全体内阁成员的赞成，要想推翻它也是极其困难的。所以，在召开内阁全体会议之前，很多大臣都希望相关委员会的委员能够支持他们的意见。而这些委员通常也不会反对内阁做出的决定，除非得到主席的同意。

内阁常设委员会分为五大类型：单独由大臣组成的常设委员会，单独由高级文官组成的常设委员会，由大臣组成的特别委员会，由高级文官组成的特别委员会，由大臣和文官共同组成的混合委员会。比较重要的常设委员会大多由内阁大臣组成，并授权处理重要事务。这类委员会包括公共开支调查委员会、对外政策和国防委员会、社会保障与内政事务委员会及未来立法委员会等。特别委员会通常被授以编号，如人们所熟知的MISC（意指其他事务）特别委员会，是专门处理一些特别问题的。这些特别问题也会随着政府的变更，反反复复地或交给GEN（意指常务）或又交回MISC这些特别委员会进行特别处理。撒切尔夫人就曾设立过很多个特别委员会，而梅杰则更多地依靠常设委员会。

从传统意义上讲，内阁是最重要的决策中心，但现在这么说，或许就有些言

过其实。这是因为，许多政策的形成经常是由首相与相关大臣单独开会来决定的。一旦他们双方（或许再加上财政大臣）就某个问题形成了一致性的意见，其他内阁大臣就很难予以推翻。但是，内阁对首相仍然具有一定的约束力，就像首相从属的政党、议会以及大臣级的同僚那样，共同形成对首相权力的约束。

对多数内阁大臣而言，他们主管的部务工作本身已经超负荷，因而很少有时间和精力去处理其他方面的问题。无论是撒切尔夫人还是布莱尔，不管他们过去还是现在有多么高的威信，都没有鼓励内阁花费过多的时间进行辩论。从某种程度上讲，内阁的作用大多局限在类似传声筒一样，或者像一个临时的上诉法院，抑或只是听取各常设委员会的工作汇报，只是在道义上显得比较重要，并表明首相在党内的领导地位非常巩固，以此支撑着理论意义上的内阁集体责任制。一位精明的首相从不会轻视其资深同僚们的保留意见，因为其中一些人在下院都有自己的追随者。有趣的是，在加拿大、澳大利亚和新西兰等英联邦国家，内阁的重要性都同样出现了下滑的趋势。

但是，英国的首相与美国的总统无论如何都不可以相提并论。英美两国在宪法和政治制度方面的差异限制了这两者之间的可比性。与美国总统相比，英国首相身边的工作人员要少得多，首相本人对财政预算没有掌控力，也没有“总统经济顾问委员会”。首相不能独立参加大选，其领导位置也不像美国总统那样轻易搬不动。从另一方面讲，美国总统在国会的多数地位不如英国首相那样有保障，即使出现多数情况，他也不能指望国会全力推行他的计划。而英国首相在很多方面只要他能获得党内和议会以及内阁的支持，他就能在国家政治事务中扮演比美国总统更强有力的角色（参见框图11.7）。

六、内阁办公厅

在1916年之前，所有内阁会议都没有保存会议记录或会议纪要。1916年在劳合·乔治首相的推动下，设立了内阁秘书处，不仅仅是为了减轻战时内阁的压力，也是协助内阁提高工作效率。此后，内阁办公厅或内阁秘书处开始逐渐体现乔治首相近乎总统式的工作作风，以至于在他1992年离开唐宁街10号以后内阁办公厅立即面临着要被撤销的巨大压力。但它最终还是挺了过来，并成为政府这台机器的一个重要部件。随着内阁及其常设委员会工作量的不断增加，内阁办公厅也在不断扩编，其职权范围亦愈来愈大。内阁办公厅与内阁及其常设委员会的工作关系主要表现在以下三个方面：（1）拟定内阁及其各常设委员会的议事日

程；（2）负责会议记录和会议纪要；（3）负责后续检查并协调内阁决议的执行。所有相关文件事先都由内阁办公厅分送政府各部传阅；然后再由内阁大臣与其他工作人员处理这些文件。会议纪要对内阁讨论的内容不予报告，只记录根据首相的归纳而形成的决定。内阁办公厅负责将内阁所做的决定通报有关部门，并协调相关部门贯彻执行。内阁常设委员会也各自有秘书处，负责会议议程及整理会议纪要，其工作程序与内阁办公厅相类似。

内阁办公厅的工作分别由下属各处室承办，如海外与国防事务处、欧洲事务办公室、经济与内政事务处等。布莱尔执政期间又增加了宪政事务办公室等机构。这些处、室各自负责协调其分管范围内相关政策的拟定，组织跨部门之间的协调会议等。其工作人员大多是从政府各部借调，供职时间约为两至三年。据称，此举能够防止内阁办公厅演变为又一个独立部门，有助于内阁办公厅只是作为政府各部门之间的中间人，其诚实和公正才能得到各部门的认可。

布莱尔曾多次表示，希望内阁办公厅不仅仅是单纯做一些协调工作，而要更加有效地推动各部门完成政府制定的目标计划。为此，布莱尔政府在内阁办公厅又增设了“社会排斥办公室”（Social Exclusion Unit，负责处理因失业、低技能、低收入、住房困难等弱势群体引发的社会问题。——译者注）和“政策与创新办公室”，进一步加强了内阁办公厅作为中央协调机构的作用。

内阁秘书长与首相之间的工作关系极为密切，前者负责审核提交内阁及内阁特设委员会讨论文件的准备工作，后者只是主持会议。开会时，内阁秘书长通常坐在首相身边。按照惯例，内阁秘书长每周一早上都要同首相见面，汇报需要提交内阁会议讨论的事宜或是内阁委员会的工作进展等情况。

内阁秘书长同时还负责处理一些涉及国家安全、公务员职责等敏感问题，有时候也会参与处理对个别大臣越轨行为的调查。比如，罗伯特·阿姆斯特朗爵士（1979~1986年担任保守党内阁秘书长。——译者注）曾于1986年去澳大利亚，代表英国政府就限制出版《抓间谍者》（作者曾为英国军情五处情报人员。——译者注）一案回答法庭质询。再如，内阁秘书长罗宾·巴特勒爵士（1987~1997年）就有人指控英国向伊拉克非法出售武器的丑闻一事，约见乔纳森·艾特肯和尼尔·哈密尔顿等涉事大臣，进行相关调查。值得注意的是，自1982年以来，历任内阁秘书长还一直兼任公务员部大臣，这意味着内阁秘书长除了作为执政首相的私人顾问以外，还担任其他一些职责。

七、首相的支撑体系

英国首相不需要亲自管理任何一个单独的部门，这种自由使他能够有充足的时间从总揽全局的角度思考问题。但只有在首相掌握了足够的信息来源，并能够洞悉一切的前提下，这种自由才有用武之地。毕竟唐宁街10号并不是一个能与美国总统的白宫相提并论的权力机构。

首相拥有个人办公室，其成员包括一位首席私人秘书和四位助理秘书，他们均为公务员。四个助理秘书分别负责国内事务、外交事务、经济事务和议会事务等四个方面的政策问题。首相办公室要帮助首相准备计划提交议会审议的事项，回答议会质询，回复重要信件等，以及向首相简要汇报其他政府部门的工作情况。首相还有一个新闻办公室，负责向媒体简要通报唐宁街10号的工作。此外，还有一个政治事务办公室，专门处理党内事务。

1974年威尔逊首相为自己设立了一个政策研究办公室。这个办公室被后来的历任首相保留了下来。其工作人员均由政府任命，主要工作包括协助首相撰写发言稿，与本党保持联络，提供政策建议，转达相关部门意见等。他们可以自由阅览大部分内阁文件，查阅跨部门的问题案例，尤其是那些涉及中短期政治影响的问题。他们尤其关注对执政党造成较大政治影响的一些事件或政策。从所有这些为唐宁街10号服务的工作班子来看，首相不仅仅是政府行政首脑，同时也是政治领袖。首相的这两种角色有着千丝万缕的联系，很难相互隔断，但直到最近几年，首相的政治领袖角色才得到了正式承认（Kavanagh & Seldon，1999）。

1982年，撒切尔夫人接连任命了几位私人政治顾问，分别负责外交、国防和经济政策等方面的咨询，对分管这些事务的政府各部所制定的政策提出独立的评估。一些观察家认为她这样做无异于设立一个首相的私人部门，意在降低内阁的地位。据说，有些大臣开始担心有朝一日自己在本部门的位置会被这些由首相任命的专家顾问所颠覆，这些人整天向首相汇报工作，首相难免对一些大臣日渐疏远。事实上，首相的这些举动并未造成制度上的永久性变革。长期以来，历任首相身边都围满了与他们意气相投并颇为信任的私人顾问和朝臣（G. Jones，1973，1987）。然而，设立“首相部门”的做法似乎很难嫁接到内阁制政府的体系上来。

围绕首相是否需要一个更加强大的“支撑体系”的争论，主要在于首相经常要替政府代言，诸如回答议会质询、接受媒体采访、出席国际会议等，因此，首

相需要得到更多的帮助，即使没有一个属于他自己的独立部门（参见框图11.7）。

框图11.7 首相的支撑体系

首相身兼数职，如党首、内阁主席、政府首脑等。为了顺利履行这些职责，首相可支配一些部门，它们包括：

- 私人办公室，其成员由公务员组成
- 政策研究办公室，成员大部分由政府委任，也有一些是公务员
- 政治事务办公室，成员完全由政府委任，包括一名政治事务大臣及其助手
- 新闻办公室，部分成员为政府委任，部分为公务员
- 战略规划办公室，分别由政府委任人员和公务员组成
- 信息调研办公室

最后两个部门是在布莱尔当政时期于1998年、1999年成立的。

此外，还有一个委任事务办公室，负责处理涉及英国国教、大学校长以及其他首相职权范围内的任命事宜。

上述部门的工作人员，负责首相与政府各部门之间的联络，为首相准备演讲和声明等稿件，回复议会质询，处理与媒体的关系，并协助首相处理一些党务以及内阁主席所负责的事务等。

首相私人办公室中两个最高级别的官员，一般来自财政部和外交与联邦事务部，通常分别担任首席私人秘书和海外事务秘书。他们两人除了为首相个人工作以外，还要努力维系唐宁街10号与他们各自负责部门之间的融洽关系。

然而，随着时间的推移，首相办公室的职能明显在扩大，比如：

- 唐宁街10号的人数显著增长，在1970年6月时还只有71人，到1999年12月时已增加至将近两百人。这就造成了首相职权的制度化和集体化：大量的工作人员现在都以首相的名义发表讲话和起草文件
- 随着政治事务办公室（1964）与政策研究办公室（1974）的设立，唐宁街10号扩充了一大批政治工作人员。两个办公室自设立之日起，规模急剧扩大。在布莱尔执政时期又设立了许多新的处室，并起用了他的许多老部下。布莱尔的这些举动与当代美国总统将自己的工作团队带入白宫的做法如出一辙
- 首相在唐宁街10号“办公室”工作的时间越来越长，其手下人员在这里代表他工作，将他的观点反映到政府各部、内阁同僚、利益集团及党内各派

等，首相也在这里召集各种会议

此外，不同处室之间权利和职责的重叠，不仅增加了相互间协调的压力，也容易引发彼此之间工作权限的纠纷。

八、首相的权力

英国宪法并没有对首相的职责做过明确的规定，也没有任何成文的法律对此加以说明。事实上，最初一个涉及首相办公室的法律文件只可以追溯到1937年。首相的大部分工作实际上均取决于其个人的选择。由于每个首相的个人性格与所处环境各不相同，因而很难对首相之职位与任期做一个准确的概括。例如，单凭个性的原因就不足以解释布莱尔自1997年上台以来所展示出的强势地位，也很难说明梅杰在1992年担任首相之后所表现出的软弱。当时的布莱尔拥有议会中高达179席的绝对多数做后盾，又时逢工党获得空前的选民拥护，同时工党也处于有史以来派系纷争最少、党内最为团结的时期，几乎听不到任何值得一提的反对声音。而在这众多的优势中，梅杰首相连一条也不具备。

人们常常用“强硬”或“软弱”来判定一位首相执政成功与否。然而，耐人寻味的是，貌似强硬的首相却经常是一败涂地。例如，1922年，当劳合·乔治首相领导的联合政府失去了保守党的支持后，他立即被迫辞职，此后也一直未能东山再起。在1990年选举保守党党首的激烈竞争中，将近40%的保守党议员拒绝投票给撒切尔夫人，从此这位“铁娘子”一蹶不振。这两位强硬首相之所以失败，其主要原因皆因没有得到议员的支持，而并非没有获得选民的支持，由此看来，前者是起决定性作用的。相对而言，看似“比较软弱”的首相，无论是卡拉汉、希思或梅杰在大选中的失利，还是威尔逊或艾登在离任退休时，都没有遭遇如此强烈的反差。在英国的政治体制中，尽管内阁和执政党在议会中占据很高的地位，但这种体制对比较强势的首相并不宽厚，尽管青史留名的恰恰都是强硬的首相。

约翰·麦金托什在其经典著作《英国内阁》（1962年出版）一书中声称，随着时间的推移，首相的权力，相对于内阁的权力而言，有了很大的扩展，如果首相的健康状况良好，又得到内阁同僚的鼎力支持，那么他在任期内的地位实际上是不可撼动的。作者认为，与其说现今的英国政府是内阁制政府，毋宁说是首相制政府更为准确。理查德·克罗斯曼（1972）和海尔什姆爵士（1978）也分别表达了同样的观点，二人均认为战后英国的内阁制政府已经演变为首相制政府。克罗斯曼认为：首相现在能够监督政府各部的工作；随着执政党对本党议员的纪

律要求愈来愈严明，使得下院越来越顺从政府；由于首相同时兼任公务员部大臣，又使得首相在各部高级公务员的任命上拥有最终话语权。因此，首相已然成为管理这个强大的中央集权政府的顶尖人物。托尼·本在1980年针对这种“绝对的首相权力”现象表示担心，他认为应当撤销首相可以解散议会、任免内阁大臣的权力，这对于恢复“宪法所赋予的首相权力”至关重要。

托尼·本的这一观点是有前瞻性的。事实证明，不管是哪个政党执政，无论这个政党的支持率有多么低，抑或是多么一事无成，也无论首相个人有无足够的领导能力，但唐宁街10号的权力仍然呈现出日益集中化的发展趋势。

然而，针对该问题也存在着不同的声音。其中一个观点是，首相的权力是周期性循环的，在强硬的首相身边往往会有一些温和派紧随其后，理由是：（1）首相的个人风格过于强硬常常会遭致内阁大臣和下院后排议员的反对；（2）一旦这位强硬首相陷入政治泥淖，其专横跋扈的作风便被视为是祸根。20世纪最强势的三位英国首相即可作为例证，他们是：劳合·乔治[1922年下台，由安德鲁·博纳·劳（1858~1923年，1922~1923年任英国首相，任期仅211天。——译者注）继任]、丘吉尔（1945年下台，由艾德礼继任）和撒切尔夫人（1990年下台，由梅杰继任）。

另一种观点认为，首相权力的膨胀，无论有没有循环型或直线型之分，它都是存在的。相反地，这种观点认为，每位首相所掌握的权力主要与下列因素所起的作用有关：（1）首相独特的个性，包括其领导能力、从政经验及工作干劲等；（2）机遇或所处环境；（3）角色需求，比如任免大臣，主持内阁，决定议事日程与解散议会的日期等。在这三个因素中，角色需求是固定不变的，而前两项却有较大变数。据此分析，每一位首相在其任内都是以这三个因素的组合为基础，书写着各具特色的政务篇章。例如，撒切尔夫人任职期间比她的许多前任和继任首相都更有效地发挥了自己的权力，显然，她的个性与她所处的时局环境在很大程度上促成了她的成功。

首相应当具有控制地位，这种观点无疑比较符合英国政治在公众中的形象。媒体对大选和议会政治的新闻报道历来极富个性化，并总是以政党领袖为关注之焦点（Foley，1993）。首相在媒体的政治报道中明显占据了主导地位，以至于公众习惯于称呼“撒切尔夫人的政府”或是“梅杰先生的政府”。在过去25年中，《泰晤士报》对首相个人的报道通常比对外务大臣、财政大臣和下院议长等三位内阁重臣的报道加起来还要多得多（Rose，1980）。无论是电视还是其他大众媒体都热衷于对首相个人性格方面的报道，这就使他们普遍带有《泰晤士

报》报导模式的突出倾向。首相与其内阁同僚相比，更愿意参与那些具有新闻报道价值的活动，而首相作为政府首脑也使这些活动更具新闻价值。首相有很多机会利用媒体使政府的形象个性化，或者更准确地说，首相即是政府的代言人。在许多场合，诸如媒体报道、出国访问及议会发言等，首相均被视作政府最有权威的发言人。撒切尔夫人在执政早期经常在电视访谈或即席演说中现场“制定政策”，几乎是提前向内阁表明她的意见。

毋庸讳言，内阁大臣都会谨记，他们是由首相任命而担当要职的。首相若是辞职，整个内阁也要集体辞职。首相个人的喜恶往往决定着一些大臣的士气及获得晋升的希望。尽管一些议员和内阁大臣可能会对首相产生不满情绪，暂且不论谁都不愿意因此而承受个人政治利益的损害，仅就由谁来接任下一届首相这一点，他们就很难达成完全一致的意见。

表11.1　二战以来英国历任首相

首相	执政党	执政时间
内维尔·张伯伦	保守党	1937~1940
温斯顿·丘吉尔	保守党	1940~1945
克莱门特·艾德礼	工党	1945~1951
温斯顿·丘吉尔爵士	保守党	1951~1955
安东尼·艾登爵士	保守党	1955~1957
哈罗德·麦克米伦	保守党	1957~1963
亚历克·道格拉斯-霍姆爵士	保守党	1963~1964
哈罗德·威尔逊	工党	1964~1970
爱德华·希思	保守党	1970~1974
哈罗德·威尔逊	工党	1974~1976
詹姆斯·卡拉汉	工党	1976~1979
玛格丽特·撒切尔	保守党	1979~1990
约翰·梅杰	保守党	1990~1997
托尼·布莱尔	工党	1997~2007
戈登·布朗*	工党	2007~2010
戴维·卡梅伦*	保守党	2010~

*为编辑补充。

首相同时也是党首。在英国政治体制中，要想担任首相，首先就要成为一个主要政党的领袖，这是一个首要条件。任何一个政治家，无论他多么才华出众，多么受民众欢迎，只要不具备这一首要条件，他就无法坐上首相的位置，即使当上了首相也坐不稳当。从劳合·乔治（1922年之后）和温斯顿·丘吉尔（1940年之前）两人担任首相的前后情况来看，就充分地说明了这一点。对一个希望入主唐宁街10号并想坐稳首相位置的领袖人物而言，他需要花费大量时间，用于加强政党管理，制定政党政策，决定党内人事任免，同时还要警惕党内派系的不同反应。那些处于边缘选区席位的议员，往往是根据本届政府在选民中的受欢迎程度以及首相任期的长短，来估量自己再次当选议员的机会。在20世纪保守党的历任党首中，亚瑟·贝尔福（1911）、奥斯汀·张伯伦（1922）、内维尔·张伯伦（1940）、亚历克·道格拉斯-霍姆爵士（1965）、爱德华·希思（1975），以及撒切尔夫人（1990）等，都是因为在议会逐渐失去了党内的支持（撒切尔夫人同时还失去了内阁的支持）而最终丧失了领导地位。当然，导致最后三人失败的因素还包括保守党在大选中获得的民意支持率降低。一年一度的党首选举制度，仿佛不断地提醒议员，他们随时掌握着造就或废黜一名保守党党首的生杀大权，即使当时的党首是在任首相。

随着首相权力逐渐扩大，首相的不同个性、政治手腕的高低以及所处环境的差异等，将决定他如何利用时机施展其政治抱负。首相现在拥有更多的人事任命权，其手中掌握着庞大的行政管理资源，诸如政治事务办公室、新闻办公室、政策研究办公室等，再加上内阁办公厅，为首相服务的专职工作人员愈来愈多，而大量的内阁工作现在都委派给了各专门委员会去承担。对此，哈罗德·威尔逊所得出的结论是，在和平年代的每一位首相都比其前任掌握更大的权力，这是因为“在整个战后期间，历届政府都行使了更大的权力和影响力”（1977）。他还提到了涉及扩大首相权力的另外两个因素：一个是危机事件，需要首相当机立断，采取行动；另一个就是新闻媒体对首相的关注度。毫无疑问，在撒切尔夫人执政期间，许多观察家都认为内阁的作用日渐式微，撒切尔夫人的首相地位已经接近于（美国）总统的程度。

然而，仅凭以上这些观点还不能最后下结论。威尔逊所指的首相权力大多涉及首相个人责任的扩大，以及公众对首相权力期望值的提高。撒切尔夫人执政后期，她成为有史以来在民意调查中最不受欢迎的首相，而三年后民调对梅杰的评价更是直线下降，达到了新低。尤为重要、也是更加变幻莫测的是，首相在施政时期所处的政治环境，以及在此环境下首相如何利用手中的权力实现自己的目

标。例如，众所周知，公众和内阁同僚对首相的执政业绩如何评价甚为重要。当首相刚刚赢得大选或补选的决定性胜利之时，或是在党内全国大会上受到一致赞扬的时候，首相的威望是空前的，此时与其内阁同僚谈判，极易达成协议。首相的个人作用与一项政策能否成功地实施有密切关系，如1982年撒切尔夫人领导英国政府夺回了福克兰群岛（马尔维纳斯群岛）；反之，对一项政策的失败，如增加人头税，或是梅杰政府被迫退出欧洲汇率机制等，都会对首相个人产生重要的影响。成功的政策能够衍生更多的成功，而失败的政策也会导致更多的失败。英国历史上出现过多次首相遭到内阁同僚一致否决的情况，包括撒切尔夫人，也发生过首相由于缺乏内阁的支持而无法推行一项政策的实例。理查德·克罗斯曼（英国著名政治家。——译者注）对首相制政府做过长期的理论研究，他在担任大臣以后，曾亲眼目睹了1967年后由于政府经济政策的失误和政治支持率的下降，导致哈罗德·威尔逊首相在内阁的威信一落千丈。有鉴于此，克罗斯曼对自己先前的观点进行了修正。

首相设法绕开内阁的做法也为政府各部提供了更大的权力空间。首相可能会发现同时与各部门的不同成员展开斗争是很困难的。例如，在1980年代后期，撒切尔夫人与财政部和外交部在欧洲问题上产生了严重冲突。马丁·史密斯（1994）认为，政府各部才是大多数政策的真正发起者，因为他们拥有足够的时间和拟定政策的合法性以及相关的专业知识。与此相类，首相也依赖内阁大臣政治上的支持与政策上的合作，只可惜撒切尔夫人一直到她辞职前夕才认识到这一点。如果按照传统的观点分析，内阁应当占据第一的位置，而一种新的观点则主张首相和内阁大臣应当分享权力资源。他们之间应当相互制约，若想长久施政就需要彼此之间的不断协商与合作。大臣若想推动一项政策往往需要获得首相的支持，至少在说服内阁以及争取财政部的支持方面是如此。一旦首相与某位大臣达成一致意见，其他大臣就很难予以推翻。首相也须谨慎，勿要给大臣施加过多的压力，防止因其辞职反而于己不利，如1990年10月杰弗里·豪的被迫辞职成为导致撒切尔夫人最终下台的致命因素。如上所述，首相必须充分认识到政府各部门中存在的权力资源。同美国国务卿相比，在决定预算、人事任免、专家队伍、政策网络以及法律规定等方面，唐宁街10号所拥有的权力可谓比较寒酸。

目前政府实行的大部制模式，无论是现实的状况还是理想的描述，都存在三个方面的问题。首先，大部制表明应将更多的权力交由政府各部，根据既定的政

策路线各尽其责。可是英国大臣在一个部门的任期普遍很短，且调动频繁，如何让一个部门适应随时转变政策路线呢？其次，怎样让一个单独的部门去处理跨部门的“棘手”问题？这些问题的解决通常需要多个政府部门的配合，以及方方面面的相关机构和各类专业技术人员的通力合作。第三，政府的总体目标怎么实现？那些想要取得显著政绩或已经完全适应本部门工作的大臣，很容易忽略自己的另一个角色，即为政府的宏观目标发挥更大作用。布莱尔采取了一些措施试图解决这类棘手的问题，如加强内阁办公厅的力量，设立“政策与创新办公室”等新的机构，以克服部门主义的缺陷，增强白厅各部的合作意识。

首相们的兴趣、个性以及工作方式因人而异，而且也会随着政治环境的变化和应对突发事件的压力而时有改变。但是，首相在政府中发挥的角色作用却具有连续性，诸如主持内阁，回答议会质询，任命大臣，督查安全事务，确定解散议会的时间等(参见框图11.8)。二战以来，历任首相都将越来越多的精力投入到外交事务和经济管理上。理查德·罗斯指出，首相在一年之内平均要参加六场议会的辩论大会，向议会做六次政策陈述，分别就经济、外交、政府事务等各种问题做出说明。首相要处理的事务涉及面很宽，再加上执政党内部管理事务，这就不难理解首相会见议会党鞭、外交大臣和财务大臣的频率要远远超过会见其他内阁同僚（1980）。对于布莱尔而言，他平时会见最多的是财务大臣、北爱尔兰事务大臣和副首相等人。

框图 11.8　首相的主要工作

首相的日常工作主要包括：

- 主持内阁及一些内阁常务委员会的工作
- 督查安全事务工作
- 确定大选日期
- 回答下院对首相的质询
- 任命高级公务员和内阁成员（在任命内阁成员方面，当时在野的工党于1981年采纳了一条规定，即内阁应由原先的影子内阁成员或议会专门委员会的成员组成）
- 管理执政党内部事务
- 参加国际性峰会

尽管大英帝国的陨落使英国的国际影响与作用已今非昔比，但随着“喷气机时代外交”的发展和国际峰会的频繁召开，使得英国首相仍然要出席愈来愈多的政府首脑会议，诸如两年一次的英联邦国家会议和每季度召开一次的欧盟国家首脑会议等，甚至比英国称雄世界的时候还要多。一些突发的外交危机通常需要首相的大力介入，比如1982年英国与阿根廷的福克兰群岛（马尔维纳斯群岛）战争，1991年美国同伊拉克的“沙漠之战”，以及1999年在科索沃战争中布莱尔所起的作用。有一点似乎是悖论：一方面英国早已失去大英帝国在国际事务中的重要地位，另一方面英国首相在当今国际舞台上却表现出前所未有的繁忙。值得一提的是，1990年11月，当撒切尔夫人得知她与迈克尔·赫塞尔廷竞选党首的第一轮投票结果时，她本人正在巴黎出席欧洲安全与合作会议。她的竞选失败，对整个欧安会的进程造成了相当大的影响，很少有人还记得当时的会议取得了什么成果。

九、正式权力

关于首相的正式职责并未在任何文件中加以规定。解散议会或任命内阁大臣等重大事宜，是由君主在听取首相的建议之后才正式做出决定。首相的权力与责任有别于其他内阁大臣。内阁大臣可以是与首相地位平等的同僚，但并非完全平等，内阁对政府的行为集体负责。首相与内阁大臣的关系，丘吉尔曾如此道白，“从职位上讲，一把手与二把手或三、四把手之间并没有任何可比较的”（1949）。毋庸讳言，权力亦即是责任。一个首相的声誉是好是坏，在很大程度上取决于他如何行使权力。在首相的权力中，有三项颇为重要，现分述如下：

解散议会

常言道，首相解散议会的权力能够巩固首相的领导地位。面对内阁中有意对抗的同僚，首相往往以提前大选来胁迫这些阁员顺从。或者，他还可以操纵经济形势并在民意测验的支持下，选择最有利的时机解散议会并重新选举下院。然而，如果首相采用这些手段来威胁那些持反对意见的后排议员，则并不奏效，因为政府一旦暴露出分裂便很容易在大选中失利。民意测验的结果也未必完全可靠。首相在其任期届满之前，并且在议会中保持多数席位的情况下，仍然需要恰当的理由才能解散议会。自1945年以来，先后共有13次大选，其中有五次是在任首相在大选中落败；而在1950年和1974年的两次大选中，虽然当时在位的首相获胜连任，却没有赢得议会的绝对多数。随着选民对政党忠诚度的降低，再加上

经济长期不景气，历届政府都已明白，大选之年以“繁荣经济”作为竞选口号争取选民决非易事。

现如今，大多数首相在决定大选日期前都会征求内阁同僚的意见。但不可否认的是，希思首相在1974年2月大选的败北，以及卡拉汉首相在1979年大选遭遇的失败，无疑与他们的个人责任有关，两人都错误地选择了解散议会的时机。很多专家指出，如果他们早一点解散议会，可能会得到比较好的结果。他们二人在大选中的失败也相继动摇了其在党内的领导地位。由此看来，解散议会和提前举行大选是一把双刃剑，一旦大选失利，输得最惨的人莫过于首相。

任命大臣

任免权，尤其是任免内阁大臣的权力，也许最能说明首相在内阁同僚中的老大地位。首相有权任命的高级职位超过100多个，包括内阁成员、非阁员大臣、副大臣及政务次官等。如果执政党在议会的席位达到330个左右，那么，除去一些过于年轻或比较年迈，缺乏议会经验，在政治或行政管理方面有明显（或令人质疑）的个人缺陷的议员之外，大概有三分之一的执政党议员都能获得一官半职。首相在选择阁员时受到多个因素的制约，如政治代表性的要求、一些资深同僚的期望以及对首相个人的忠诚度等。1998年夏天，布莱尔首相改组内阁，剔除了工党政府中戈登·布朗的支持者；1999年夏，他又将自己所信任的、被称为具有 “现代观念”的几位大臣安排到“环境、交通与地方事务部”与约翰·普雷斯科特大臣共事。不过，他最后一次内阁改组还是比较温和的，人员变动比预期的要小，其主要原因是一些身居要职的大臣（包括北爱尔兰事务大臣莫·摩兰姆）不愿意调动。有鉴于此，首相应当反省和思考，为什么政府职位的选任缺乏竞争，而仅仅从区区几百名议员中选拔政府官员又是多么的褊狭。

公务员中常务次官的任命同样需要首相同意。一旦该职位出现空缺，相关的几位大臣或副大臣及政务次官（包括内阁秘书长，他负有向首相推荐人选的责任）就会提出一个合适人选的名单。分管该部大臣的意见也会被予以考虑，但是最终的决定权仍然在首相手里。此外，首相还可以任命贵族为上院议员。由此看来，一个政治头脑清晰、手中又握有大把机会任命官员的首相，对高层公务员的前程显然具有很大的影响力。比如，撒切尔夫人在她执政的11年时间里，就一再行使首相的这一权力。她在上院第一次发表演说时，竟然发现将近五分之一的上院议员都是由她任命的。

内阁改组，包括由于个别阁员自愿退休、解职和重新任命等原因的改组，一般情况下在每届政府执政期间至少出现一次。对新上任的首相而言，他的第一个内阁在人事任命上可能会受到影子内阁及政治债务的影响。事实上，根据工党1980年通过的新规，今后工党领袖若担任首相，必须在新政府的内阁中任命影子内阁成员。在1979年议会届满时，撒切尔夫人对其内阁进行首次改组，新内阁的表现比她执政初期的内阁更符合她的政治喜好。撒切尔夫人在1983年再次赢得大选之后，随即免去了内阁大臣弗朗西斯·皮姆担任的外交大臣职务，1989年内阁大臣杰弗里·豪爵士也是极不情愿地被撒切尔夫人从外交大臣的职位上调离。这些事实，无疑展现了首相任免阁员冷酷无情的一面。

不过，内阁改组有时候也是要付出政治代价的，其中包括被免职者的憎恨以及落选者的失望。随着时间的推移，这些憎恨与失望的情绪便会影响他们对党首的忠诚度。一些被免职的大臣事后证实，首相常常会因此遭遇尴尬情形或忐忑不安。卡拉汉首相就曾因为在1979年初拒绝关于改组内阁的建议而闻名，他的理由是“这样做会使一个被免职者成为你的敌人，同时又使一打渴望升迁的议员对你感到失望”。由于一些内阁大臣对新的职务不够熟悉，需要逐步了解一系列新的问题，而频繁的内阁改组势必会对政务次官一级的公务员在制定政策方面造成很大影响。此外，如果内阁改组过于频繁，也可能被视为是首相惊慌失措或是寻找替罪羊的表现。麦克米伦首相在1962年曾一次换掉三分之一的阁员，但此举并没有为他在党内争取到更多的支持。尽管他的这一举动显示了他握有巨大的“权力”，但他是否有能力再次这样改组内阁并取得成功着实令人感到怀疑。1989年尼格尔·劳森（时任财政大臣。——译者注）的辞职令撒切尔夫人非常难堪，这时候若再有内阁大臣辞职必将进一步动摇她的首相位置，果然不久后就发生了杰弗里·豪离开内阁的事情。

确定内阁议事日程

内阁的议事日程，以及所有由首相担任主席的内阁常设委员会的议事日程，都得经过首相与内阁秘书长商量后予以批准。一个深谙政治权术的首相当然会充分利用这项权力，着意安排内阁讨论的事项，召集与会者，总结会议要点（随后便会形成内阁的一项决定），决定哪些事项应交由内阁常设委员会去讨论，以及参加该委员会讨论的人员和范围等。当然，首相在决定内阁议事日程上也并非完全不受约束。大多数内阁议事日程都是可以预知的，比如讨论外交大臣提交的报

告，关于下周议会事务的说明，内阁下设委员会的建议等。内阁有时迫于某些突发事件或临近最终期限的压力，会临时确定内阁会议讨论事项。1967年之前，威尔逊首相曾经在将近三年的时间里不允许内阁讨论货币贬值问题。撒切尔夫人则是不顾众多内阁大臣的意愿，数年间将英国进入欧洲汇率机制问题排斥在议事日程之外。但在这两件个案中，两位首相都没有从中获利，货币贬值与欧洲汇率机制问题反而被视为各自失败的主因。

上述情况并不意味着首相总是与内阁产生冲突。即使有些内阁大臣是首相的政敌，他们毕竟还是内阁同事。首相之所以容许这些政敌在内阁中任职，很大原因是首相本人认为他们都有可资利用之处。在很多事务上，尤其是应对短期危机，首相希望内阁能够积极出谋划策：内阁成员的畅所欲言有助于掌握更多的信息，在深思熟虑的基础上做决定，以减少潜在的不满与批评。内阁成员经过协商达成一致意见，不仅可以鼓舞士气，而且可以强化内阁的集体负责制，提高议会和公众对内阁的支持率。

十、首相权力的制约

时间不足是对首相权力的一个显而易见的制约。在首相的工作时间表上，有相当多的时间是用来完成只有首相才能履行的职责。许多政策和决议大多由政府各部自己制定，并且已经形成一套完整的程序。大多数首相不得不将自己的主要精力局限于个别特殊的领域，一般来说，大多是关注经济与外交事务中持续多年的棘手问题。首相对某个领域的介入，意味着他在处理其他领域事务的时间相对减少。工作上的压力，随时都要做决定，再加上各个部门根深蒂固的利益驱使，常常使首相顾此失彼，很少有时间直接介入某个部门的事务。而首相的直接下属工作人员也缺乏某些专业知识，不可能协助首相解决其他部门的所有问题。随着内阁常设委员会规模的不断扩大，首相很难监督到大多数政策的制定过程。

首相集多种角色于一身，这既加强了首相的领导地位，也是对首相权力的一种制约。首相既是党首，也是内阁主席，又是国家行政首脑，同时还负责诸如国家情报等特殊职责。在这些角色之间，难免会出现利益冲突。前工党首相拉姆齐·麦克唐纳（1931年因内阁在削减公共开支等问题上产生严重分歧而提出辞呈）、哈罗德·威尔逊（1969年因工会改革问题）和詹姆斯·卡拉汉（1979年由于坚持限制工资政策）都曾遭遇过角色冲突的困境，多是因为他们推行的“国家利益”政策与来自工党内部的压力产生了剧烈冲突。另外，二战以后，英国经

济持续萧条，国际影响力逐渐减弱，民众对两大政党的支持率一路下滑，选民对政府大选的热情渐次冷落，所有这些都损害了首相的影响力。民意调查显示，民众普遍认为战后历届英国政府政绩平平，对历任首相的评价亦是如此（参见表5.3）。

任何一位首相都不是“超人”，其个人的领导能力与威信不可能完全弥补由个别不称职的内阁大臣所造成的过失；但是，这些阁员的表现却常常会反映首相的领导能力。英国政府实行的是集体负责制，无论是财政大臣还是外交大臣，抑或是内阁本身，如果表现不佳，都会给首相的形象抹黑。因此，首相不仅要安排好自己的工作，同时还必须设法使内阁团结一致。首相有时会不顾内阁的强烈反对而推行自己的主张，但是在多数阁员执意反对的情况下，他也会三思而后行。但是，如果首相置反对意见于不顾，一意孤行，往往要为此付出政治“代价”。撒切尔夫人的倒台便是一个实际教训。她的铁腕领导作风，不仅遭到一些主要阁员的反对，甚至以辞职表示抗议，就连保守党议员中也有越来越多的人认为她妨碍了党内团结，不利于保守党在下次大选中获得连胜。正如哈罗德·威尔逊曾经评论的那样，首相的权力，实际上“不仅是首相个人在内阁中所掌握的权力，更是他与内阁集体共同掌握的权力”（1977）。

无论在内阁内部还是外部，首相权力的运用中很大一部分涉及对政府的行政管理。据一些内阁同僚回忆，每当麦克米伦首相无法获得内阁的一致支持时，常常会欣然放弃其主张。威尔逊首相在1969年提议对工会进行改革时，内阁和议会工党中只有少数人表示支持，导致他不得不搁置该提议。卡拉汉首相曾经坚持在1978~1979财政年度将工资增幅调整在5%的“正常”水平，但事后证明他错误地判断了党内同僚的意愿。撒切尔夫人对大多数事务都固执己见，并急于公开表达：她发现在很多情况下自己都处于孤家寡人的状态。梅杰处事谨慎，总是小心翼翼地与内阁多数人的意见保持一致，但当内阁产生分歧时（如欧洲问题），或是担心内阁意见有可能泄露出去时，梅杰从不卷入其中。

集体负责制既适用于大臣，也适用于首相，这就意味着他们之间常常不得不相互妥协，以制定出彼此都能接受的政策。毕竟，作为内阁大臣在公开场合下必须要维护内阁所制定的政策。

对内阁决定怀有不满情绪的大臣，可能会有意“泄露”其不同意见，或者在公开讲话中有所“暗示”，或者最终以辞职相威胁。内阁大臣的辞职相当于将政府内部的不和公开化，这将削弱首相的威信，动摇内阁士气，让反对党认为有机

可乘。

首相在管理内阁上有很多对策，其中最常用的一种政治策略称作“开平方”，亦即先由一位比较合适的主管大臣或是几位关键部门的大臣提出一个大致能够代表内阁观点的意见，然后再提交到内阁进行讨论，或者事先就与持不同观点的内阁大臣达成妥协。首相也可以全凭个人的领导魅力或雄辩的口才促使内阁成员形成一个比较一致的内阁决策，首相毕竟要从全局的角度考虑问题，而许多大臣往往局限于自己所掌管的部门职责。首相在内阁讨论中会指定一个议题，如果没有什么反对意见，就可以形成内阁决议；反之，如果该议题分歧较多，首相就可以将之暂时搁置。他也可以借助阁员对首相个人和本党的忠诚，因为内阁同僚们十分清楚，如果在某个关键问题上否决首相的意见，将动摇本届政府的权威。例如，1976年在与国际货币基金组织（IMF）的谈判中，工党政府的大部分内阁成员原先都不大赞成IMF的贷款条件，但在最后表决时他们均放弃了反对意见，因为他们担心公开否定首相卡拉汉和财政大臣希利的意见会引发严重的政治和经济后果。

框图11.9　首相即是总统吗？

自沃尔特·白芝浩所著的《英国宪法》（1865）问世以来，人们一直把美国总统制与英国内阁制进行比较。近年来，有人认为英国的政治体制愈来愈“美国化”，并将首相与总统相提并论。事实上，这种类比是没有任何益处的。首相（及内阁）审批同意的财政预算和立法议案必定能获得议会的表决通过，而总统批准的预算及立法议案却很难被国会通过，因为国会往往由在野党控制。首相可以任命内阁成员，而总统任命的人选则必须通过参议院的批准。首相可以自行确定解散议会的时间，而总统只能遵循相关规定的日期，且任期不能超过两届。

称首相“总统化”的另一个缘由是，媒体对英国政党领袖的关注度过高，已经将首相与内阁同僚分割开来，并置于内阁成员之上。迈克尔·弗雷（1993）指出，最近几届美国总统已经逐渐拉大了他们与政府的距离。里根和克林顿两位总统都公开在华盛顿体制之外施加影响。撒切尔夫人，在某种程度上讲，也包括布莱尔首相，都获得了一种独立于政府之外的权力地位。弗雷将这种现象称为“影响力领导”。

每当首相试图引领内阁转向新的政策方向时，尤其会出现上述情况。在1972

至1973年间，希思政府改变了自己的三大主要政策：接受法定工资政策与价格政策；动用国家资金拯救部分产业；取消北爱尔兰斯托蒙特地方议会。这种政策上的180度转弯，居然没有遭到任何内阁成员的辞职抗议。希思内阁在这种状况下能保持团结是有多种原因的，其中包括对首相个人与保守党政治前景的考量等。但是，其他一些因素也在起作用。一个团体经过长时间的密切合作，能够使其成员在看待问题上形成较为一致的眼光，亦即一种“集体思考”的模式，以及对本团体的忠诚。希思内阁对首相本人的忠诚度就显得非常高，他们在政治上所表现出的一致性也远超过其他历届内阁。尤为引人注目的是，当希思1975年竞选连任保守党领袖失败时，他的前内阁同僚中只有两个人没有投他的赞成票，然而，保守党后排议员对他的支持率却低得多。

十一、撒切尔夫人案例

撒切尔夫人执政时间之长，执政风格之独特，使人们对当今首相角色的评价增添了色彩。她在担任首相期间，曾一度使日渐衰退的内阁充满了活力。在20世纪英国的所有首相中，只有她的名字成为一种政治学说和一种政治风范的代称。正是因为她的执政风格，使人们更加确信英国政府已经转变为一个首相制的政府：1981年她断然将内阁中持不同政见的阁员解职；她分别在1983和1989年将两位外交大臣免职；1983年她撤销了内阁下设的中央政策研究办公室；她频繁涉足常务次官的人事任免；她对内阁存在争议的问题公开发表自己的看法，常常与内阁的既定路线背道而驰，或是先发制人突然召集内阁会议。在她执政期间，内阁与内阁常设委员会的例行会议次数不断减少，大量文件也不再传送至内阁审阅，而这些正是内阁集体决策的核心内容。

在听取政策建议方面，撒切尔夫人似乎更加依赖于她的政策研究办公室和其他首相办公厅属下的特别工作小组；她还常常干预政府各部的工作。她的新闻办公室则竭力将“撒切尔夫人”塑造为一个最有权威的人物。每当撒切尔夫人在首相官邸召开专家会议讨论解决一些紧急事项时，诸如足球暴力、未来广播电视发展前景、环境事故、学校教育问题等，各类报纸都会抢先报道，像“玛吉（撒切尔夫人的名字Margaret的昵称。——译者注）采取行动了”，“玛吉开始插手了”等大字标题已成为读者司空见惯的头条新闻。

撒切尔夫人为掌握主动权而采取的策略之一，就是抛开正式的内阁会议来对一些问题做出决定，比如通过一些特别委员会或是非正式的团体。首相可以利用

许多制定政策的机会设立新的特别委员会，其成员和委员会主席均由首相任命，撒切尔夫人将这一权力运用到了极致。她在掌管经济事务的内阁常设委员会中，任命了自己的众多支持者。一旦首相与少数几个资深大臣商定做一件事情，那么这项决定立即就会被公务员称之为“推动力”。例如，1984年关于禁止在政府通讯总部情报中心工作的工人加入工会组织的决定，就是未经内阁及其常设委员会的商议而单独做出的。据《泰晤士报》（1984年2月7日）报道，大多数内阁成员是在杰弗里·豪于1月25日在下院宣布后才首次得知该消息。再比如，许多政策决定，诸如人头税、撤销大伦敦地区议会及多项有关教育和卫生的改革措施等，都是在首相的强势推动下实现的，其中大部分决定都是由撒切尔主持的专题研究小组会议起草的。在制定外交政策方面，撒切尔夫人一向仰仗首相私人办公室的外交顾问查尔斯·鲍威尔，尤其是在处理欧洲共同体事务上，常常与外交部的政策相抵触；在1988年和1989年，她听取了亚伦·华特教授的意见，反对英国加入欧洲货币体系，并采纳了财政大臣所制定的汇率政策。

但随着时间的推移，撒切尔夫人与内阁的权力对抗逐渐发生了变化。在她任职的最初两年，她和杰弗里·豪爵士常常要绞尽脑汁地说服内阁同僚支持他们的经济发展策略。为此，撒切尔夫人也不得不在诸多方面向内阁做出一些让步，包括公共支出、欧洲经济共同体预算、工会立法等。1982年9月，撒切尔夫人面对诸多反对意见，不得不在内阁的议事日程中取消了由政策研究办公室提交内阁讨论的报告，这份报告含蓄地批评公共开支呈现上涨的趋势以及增加“福利国家”开支项目所带来的不良后果。1986年“威斯特兰危机”事件之后，撒切尔夫人大力支持将路虎公司出售给通用汽车公司，但是遭到内阁的强烈反对。1990年她最终同意英国加入欧洲汇率机制。

撒切尔夫人寻求在内阁外扩大其权限，喜欢与小范围内的阁员和顾问商议决策，紧紧把持着白厅重要职位的人事任免权，以及干预各部门制定政策，她的这些做法展现出别具一格的领导模式。如果以连续三次赢得大选或推进政策的实施力度来衡量，她无疑是成功的。这在很大程度上源于她对关键政策敢于改革的决心，而且，正如人们注意到的那样，她自己设定的一些比较激进的改革方案，常常与许多内阁同僚的观点大相径庭。但她的下台也提出一个警示：即一旦过多地依赖一个强势的首相作为赢得竞选的筹码而忽视了内阁的支持，将会出现多么严重的后果。多年以来，撒切尔夫人积怨甚多，而她对保守党每年一度竞选党首的安排，即便她有首相身份，也极易遭到那些对她愤愤不平的内阁同僚们的攻击。

框图11.10　玛格丽特·撒切尔：文化改革家

玛格丽特·撒切尔是英国历史上第一位女首相，也是20世纪任期时间最长的首相。

1975~1990年担任保守党党首；

1979~1990年担任英国首相。

撒切尔夫人，原名玛格丽特·希尔达·罗伯茨，1925年10月13日出生在一个小康之家，其父亲是林肯郡格兰瑟姆市的一个杂货店主，后被选为市议员，担任过卫理公会教派非神职的传教士。她自幼在当地的女子文法学校接受教育，后进入牛津大学萨默维尔女子学院攻读化学。

1950年，她在达特茅斯保守党地方选举失败后，在一家律所工作并考取了律师执照，随后与丹尼斯·撒切尔结婚，育有一对双胞胎。1959年，她当选为芬奇利选区议员。

1975年当选保守党党首之前，她曾在麦克米伦政府“年金和国民保险部”担任政务次官（1961~1964年）；此后在希思内阁中升任教育大臣（1970~1974年），她在任内为教育部争取到了大幅增加的财政预算，但也因为曾经下令停止在中小学发放免费牛奶而获得恶名，被学生们戏谑为“撒切尔，撒切尔，抢牛奶的撒切尔”。她当选保守党领袖的部分原因，是由于没有竞争对手：希思首相的资深阁员中没有一个人愿意挑战希思的党首地位。

撒切尔夫人是英国历史上屈指可数的、在其姓名后可冠以“——主义”的首相之一。“撒切尔主义”泛指在她执政期间所形成的一套占统治地位的经济理论，具体包括：

经济自由主义

- 相信自由市场效力
- 稳健货币
- 扩大私有化，尤其是在公共服务机构和国有化企业

社会极权主义

- 恢复公众对国家、学校、父母和警察等权威的尊重
- 强调个人责任
- 重建公民美德

撒切尔夫人声称，她的使命就是“消灭社会主义”，并宣称，“我带着一个目的来到这个办公室：令英国社会从依赖走向自力更生；从人人为我到我为人人；建立一个奋发有为的英国，而不是消极怠工的英国”。

十二、梅杰首相案例

约翰·梅杰于1990年11月出任首相，成为除了麦克米伦、威尔逊和撒切尔夫人之外二战后执政时间最长的首相。人们普遍认为，梅杰与撒切尔夫人形成了鲜明的对照，这是因为他：

- 缺乏坚定的信念，从没有自作主张确定内阁议事日程
- 没有鲜明的特色，或者说比较乏味，就像电视上的讽刺喜剧“人物模仿秀”节目里对他的描绘一样
- 比较注重团队作用，从不突出个人，具有善于协调的领导风格，从不专横跋扈

以上评价中，前两项是批评，而后一项则是褒奖。梅杰的这种领导风格，源自他本人的性格，此为其一。另一个原因，与他在1992年上任初期在议会中仅获得21席的微弱多数不无关系，况且这一微弱多数又因为保守党渐失民心和媒体的支持而逐年下降（撒切尔夫人当政时在大多数情况下都能获得超过100个以上的多数席位）。还有一个原因，就是保守党的内部分歧，其中最明显的分歧莫过于处理欧盟事务等问题。自从1992年英国退出欧洲汇率机制以来，梅杰就成了因领导四面楚歌的政府而遭受列阵围攻的首相。即使他完全没有像其前任撒切尔夫人那样随意决定内阁的议事范畴，但他肯定有其政策的侧重点，其中包括推动北爱尔兰和平进程，保持低通胀率，以及制定旨在提高公共服务的《公民宪章》等。

梅杰领导下的内阁显得更加合作，能够行之有效地决定一些重大事务，如征收家庭税（Council Tax，一种根据地产的相对价格来为地方政府提供的服务而征收的税。——译者注）、英国对《马斯特里赫特条约》及有效多数投票制所采取的立场等。与20世纪80年代的情况相类似，梅杰内阁中存在的分歧，主要反映在制定经济政策上所谓“干湿两派”之争（一派主张自由市场机制，另一派坚持政府干预市场。——译者注）。此外，欧洲怀疑派（以波蒂略和利雷及1995年辞职的雷德伍德等人为代表）与支持加入欧盟的一派(以赫塞尔廷、克拉克和赫德为代表)之间的矛盾，渐次成为主要的分歧。保守党内部对于欧盟的观点分歧由来已久，就像一把来来回回拉动的大锯，将保守党割裂成两派。在梅杰的继任者威廉·黑格出任保守党党首的前三年中，保守党内的这一分歧与梅杰任期中一样显得难于调停。或许有人会以撒切尔夫人的经验为例，认为只有一位强势的首相和一套强硬的首相班底，才能保证政府这台机器运转良好。

十三、布莱尔首相案例

托尼·布莱尔在担任首相之前，已经是一位独特的工党领袖了。在他的领导下，工党的中央机构更听命于党首；他为自己建立了一个强有力的工作班子，他主动接近媒体，他常常采取迂回策略绕开党内繁琐复杂的委员会议事架构，由他的工作班子直截了当地制定符合他心愿的政策决定。工党竞选的胜利，充分证明布莱尔的领导风格是正确无误的，他于1997年5月2日偕同其领导风格入主唐宁街首相官邸。布莱尔在选民中的支持率，打破了民意测验有史以来的最高纪录，与战后历届政府相比，布莱尔领导的工党政府享受了最长时间的政治蜜月期。工党掌握了议会的绝大多数席位，保守党落入软弱和分裂的在野党地位，两者都使这位新首相大受裨益。如此巨大的优势，与20年前他的多位前辈相比，如工党前首相哈罗德·威尔逊和詹姆斯·卡拉汉等，形成鲜明对比。而与他们不同的是，布莱尔在人事任免和决定政策方面，不再需要耗费精力在工党内部各派别之间搞平衡。他自诩是所谓"新工党"的管理者，也是跨党派价值观念的代言人。

框图11.11　布莱尔首相的影响

- 扩大首相办公厅行政人员规模，增设了许多办公室并由他任命行政职务，包括首相私人办公室、新闻办公室和战略规划办公室等。直到最近，首相对这些行政机构的人事任免权才仅限于政治事务办公室和政策研究办公室两个部门
- 将首相办公厅负责媒体和政策研究的专业人员增加了一倍。他和他的工作人员认为，首相的媒体形象不仅仅是单纯的政治决策的附加物，而是体现政府决策之效力的实质性内容
- 继续削弱内阁作为决策机构的地位。布莱尔发明的新举措是召开双边会议，即由首相和主要大臣及其下属高级官员双方就首相优先考虑的政策领域进行商讨，诸如教育、卫生及打击犯罪等问题
- 成立特别工作小组以缩小决策圈子，成员多由他所器重的、有独立见解的人组成，通常是由他的助手和相关官员组成项目组，负责实施某一决策，如内政大臣杰克·斯特劳领导的社会排斥办公室及家庭政策工作小组，均属于此类新的机构
- 注重内阁办公厅及其下属机构的作用，与政府"形成合力"，以确保政府各部有效运作，使相关政策达到预期目标

如果说在撒切尔夫人执政时期，内阁的重要性已日渐衰弱，那么在布莱尔担任首相期间更是如此。他主持的内阁会议很少超过一小时，几乎没有让阁员做任何决定或讨论的时间。他的内阁在集体领导方面得分很低，讨论有关事项仍然是按照传统的分类，分别交由议会、内政部、欧洲事务部或外交部去主持。布莱尔通常只是补充当前要处理的主要事项。在短暂的内阁会议上，常常由一位所谓的内阁"强制执行者"（主要是莫摩兰姆大臣）宣布下一周要处理的重要事项。50年前艾德礼首相每周召集两次内阁会议，每次都在两个小时以上，而且在开会之前通常还要准备五六份文件。现如今，内阁开会鲜有什么文件了。布莱尔与撒切尔夫人一样，喜欢采取与某个内阁大臣及主要官员举行双边会谈的方式处理问题。

布莱尔首相的某些执政特点，反映出政坛的长期发展趋势。比如，与先前的首相们相比，布莱尔花在下院的时间要少得多。根据伦敦经济学院帕特里克·邓利维及其同事的研究结果，一个世纪以来，首相在下院的发言及参加辩论的次数呈不断下降趋势。自1997年5月担任首相以来，托尼·布莱尔参加下院相关部门投票表决的几率仅占5%，下院召开的"首相质询会"已被缩减为每周一次且时间很短，这就相应减少了议员与首相交谈的机会，也减少了首相"感受"下院政治气氛的机会。这些变化还只是冰山之一角而已。如今，在许多议员和大臣眼里，他们更加看重首相在电视《今日》栏目时段的亮相，认为其影响力远胜于在下院发表一次演讲。

现如今，媒体愈来愈关注政党领袖，尤其是在大选和政党全国大会期间。与近些年来的历任首相相比，布莱尔最符合作为政府首席发言人的形象。他提拔了一批善于与媒体打交道的人，使之跻身于政治新贵的行列。与约翰·梅杰时期相比，布莱尔将首相办公室负责媒体事务的官员增加了一倍。新闻办公室和政策研究办公室的力量都得到了加强，新设立的战略规划办公室（1998）负责制定有关政府各类公告的发布计划，包括新闻发布会、政策说明会、领导演讲及绿皮书等。布莱尔领导的工党政府，是有史以来最具有媒体意识的一届政府。

鉴于以上发展趋势，布莱尔转而增加唐宁街10号的工作人员就不足为奇了，反言之，这也使他逐渐疏远了内阁。为了确保自己在权力移交中的利益，布莱尔在党内管理和国家机器运转方面，始终是集权主义者。曾几何时，首相能够任意调动的权力资源非常有限，可以随意使用的助手也少得可怜。然而，布莱尔首相彻底改变了这种状况（参见框图11.11）。他的这种将大量工作人员招入唐宁街10号的做法，在某种程度上讲，与美国总统的做法相类似。在布莱尔执政时期，直接协助首

相处理党务和政策研究的工作人员，在数量上比约翰·梅杰当政时期翻了一倍。

十四、结论

首相在行使权力上，依然受到来自执政党、议会和内阁同僚等方面的约束；在内阁政府制度下，首相并不能像总统一样大权独揽。作风强硬并在诸多政策领域大力推行改革的撒切尔夫人，究竟是代表了一种内阁制度新的趋势，抑或仅仅是一个唯一的个例？现在对这个问题做出回答还为时尚早。但从传统意义上讲，内阁作为决策核心的地位已很难继续保持下去，这已是不争的事实。现如今，内阁只是在协调由“内阁中的内阁”与相关常设委员会做出的决定而已，所有应当由内阁做的工作都已经被越俎代庖了。内阁制度还体现了其他一些重要的价值观，如集体责任制、决策者的身份以及政策的连续性等。

对于英国究竟是首相制政府还是内阁制政府，长期以来争论不休，有些评论家对此显得颇不耐烦，认为此类争论所关注的范围过于狭窄，仅仅涉及参与政府管理的少数人。他们喜欢用“核心管理层”（Rhodes & Dunleavy，1995）来指称那些参与政府制定政策或协调相关部门共同制定政策的所有机构和管理人员，他们都拥有最终的决定权。这些机构和管理人员，也许与他们所负责的具体事务有所不同或因人而异，但所谓“核心管理层”通常会包括内阁、大多数内阁常设委员会、内阁秘书长及内阁办公厅高级官员，一些重要部门的高级公务员，如财政部和外交部等，首相身边的工作人员尤其是其私人办公室及政策研究办公室的成员等。这些部门实力雄厚，为了推动政策制定进程，彼此之间也需要信息共享与团结合作。

简括

1. 内阁具有政治与行政的双重职能。内阁监督政府重大行政决策的制定，策划提交议会审议的事项，调解政府部门之间的工作冲突，协调政府各部贯彻既定政策。
2. 在内阁的各项职能中，协调政府各部的工作或许是最棘手的。究其原因，一方面是因为时间有限、工作量大及政府部门职责的重叠，但与部门的各自为政和本位主义也不无关系。
3. 内阁作为行政和立法合二为一的机构，同时也被赋予了政治权力。内阁成员通常来自同一政党的事实有助于增强内阁团结。

4. 虽然并没有关于内阁规模的正式条文规定，但有些限制实际上是存在的。内阁成员中需要有各方代表，这就为其规模设置了下限，而需要多少阁员合适则为其上限。
5. 历届首相诉诸采取各种实验性手段（如“上院中的上院”、内阁核心圈、大部制大臣作为阁员等）以期提高内阁的协调能力和发挥战略性作用。但各种政治上的副作用往往使这些试验产生昙花一现的短期效应。
6. 从宪法角度讲，主管大臣均为他们各自掌管的部门负责：部门的行政管理，在议会和内阁以及公众面前代表该部门的利益。
7. 布莱尔的内阁每周开会一次，时间约一小时，会议议程是正式而保密的。很少出现需要由投票做出决定的情况，但所有阁员大臣必须服从内阁的集体决定。内阁中等级森严的传统依然存在。
8. 内阁下设各种委员会，包括常设委员会和专门委员会。首相任命各委员会的主席和成员，并决定其职权范围。
9. 内阁办公厅从公务员中选聘工作人员，负责安排内阁及其各委员会的工作，包括准备议事日程，负责会议记录，向有关部门送阅会议纪要，检查工作进度及协调内阁决定的落实情况。
10. 除了内阁秘书长和内阁办公厅为首相提供直接服务之外，首相在唐宁街10号还拥有一套独立的工作支撑系统：首相私人办公室，其工作人员来自公务员；政治事务办公室，从执政党内部临时抽调人员；政策研究办公室，公务员和党内抽调人员各半；新闻办公室；外加一批首相自聘的私人顾问。
11. 关于首相权力问题的争论，始于20世纪60年代。有些评论家坚持认为首相权力的扩大呈循环向上的趋势，另一种观点则认为首相的权力明显地呈直线上升的趋势；还有一种对这两者均持否定的观点：他们认为首相与内阁权力的波动，是随着他们的个性和所处环境的不同等因素而发生变化。
12. 首相行使的正式权力之大，貌似令人敬畏，这与媒体的高度关注和首相所担任的国际外交角色有关，两者容易给公众留下这样的印象，即政府是首相的政府。但英国的政党议会制度就像是一张支票。尽管撒切尔夫人本可以完全左右她的内阁，但是她所从属的保守党，仍然可以置选民的意愿于不顾，罢免她的党首职务。首相的权力受宪法的约束很少，但

在政治方面却受到诸多掣肘。另外，也受到一些涉及信息渠道、利益冲突、个人领导能力和体质及年龄等方面的具体限制。

13. 玛格丽特·撒切尔的超长任期及其铁腕风格，为那些主张英国政府应当是首相制政府的观点提供了许多证据。她展示了一种具有鲜明特点的领导风格，在连续赢得三次大选和推行保守党政策方面屡有建树。但她在党内的权力地位并不是无懈可击的。
14. 约翰·梅杰的领导风格，明显倾向于与内阁分享权力并善于和解，但也因此而显得缺乏魄力与优柔寡断。
15. 英国的政党议会制度有助于确保内阁作为最高权力机构的地位。
16. 到2000年为止，布莱尔表现得像撒切尔夫人一样强势。有些人常用“司令官”或“拿破仑”来形容他行使首相权力的做派。

大事记

1721年　罗伯特·沃尔浦尔当政，历史学家普遍认为他是英国第一位首相

1782年　诺思政府辞职：首相与内阁的命运自此被联系在一起

1878年　迪斯雷利签署《柏林条约》，这是最早使用“首相”这一头衔的官方纪录

1916年　劳埃德·乔治首相创立内阁大臣职位

1937年　《君主大臣法案》颁布：在法律上正式承认“首相”的称谓，规定了首相与内阁大臣的薪俸。任命第一位首相新闻秘书

1940年　丘吉尔设立首相统计办公室；内阁委员会制度逐渐形成

1951年　丘吉尔在内阁尝试“上院中的上院”，但短暂试验后归于失败

1962年　麦克米伦一次性免去内阁三分之一的阁员

1964年　威尔逊在唐宁街10号设立了政治事务办公室；允许内阁大臣聘用少量特别顾问

1968年　以抗议威尔逊在内阁的总统式作风为由，乔治·布朗辞职

1970年　希思设立中央政策审查机构，协助内阁形成战略思维及负责部门之间的协调工作

1974年　威尔逊设立首相政策研究办公室

1976年　卡拉汉主持内阁讨论关于从国际货币基金组织贷款事宜，似乎又恢复到传统的内阁制政府时期

1982年 撒切尔夫人提议设立一个单独的首相部门，无果而终
1986年 内阁大臣赫塞尔廷以内阁制政府受到首相牵制为由愤而辞职
1989年 内阁大臣劳森辞职，引起对首相顾问的质疑
1990年 撒切尔夫人相继失去保守党党首和首相职位
1992年 梅杰引入关于进一步开放内阁委员会的政策
1995年 赫塞尔廷被任命为副首相，负责内阁大多数协调工作
1997年 布莱尔采取组织措施，逐步加强首相的办公机构。

论文/讨论题目

1. 在英国政府中，内阁是主要的决策机构吗？
2. 首相的权力是无限的吗？
3. 内阁制度存在哪些缺陷？你认为这些缺陷可以通过何种方式得到解决？
4. 理查德·克劳斯曼认为，“战后时期见证了由内阁制政府向首相制政府的最终转变”。你在多大程度上同意这一观点？
5. 玛格丽特·撒切尔首相的领导风格为“英国政府变成了首相制政府”的理论提供了充分的证据。就此观点进行讨论。
6. 请讨论这一观点，“首相们总是此起彼落，唯有内阁稳如磐石”（Norman St John-Stievas）。

研究题练习

1. 内阁大臣迈克尔·赫塞尔廷和杰弗里·豪分别于1986年、1990年辞职，你认为二人辞职的原因是什么？他们的辞职对有关首相权力的理论有什么启示？
2. 请向一位美国游客解释为什么撒切尔夫人在竞选中并未失利却丢掉了首相的职位。

第十二章
议　会

导读

一、议会的演变

二、议会的“衰退”

三、议员

四、立法程序

五、从议案到法案

六、委托立法

七、专业委员会

八、政府对议会的控制

九、反对党

十、议会中的反对派

十一、上院

十二、结论

↘导 读

议会是国家和宪法存续的象征，也是政府与反对党演绎政治戏剧的舞台。除了具有国家的象征意义和礼仪作用之外，议会还拥有十分重要的立法功能。英国实行的是议会制政体。作为政治领导核心的内阁，是从议会中选出并对议会负责的，而政府的权力必须得到议会大多数的同意才具有合法性，政府制定的政策要转为法律也必须同样如此。为了使读者了解议会，这里有必要分析各政党在议会及其立法程序中所发挥的重要作用。

议会的主要功能和作用是什么？从某种意义上讲，议会的作用是否已开始走下坡路？一项议案是如何变为成文法律的？本章将阐述诸如此类的问题，并对议会设立的专门委员会制度，以及各政党是如何将议会控制政府演变为政府控制议会等详加描述。对女王陛下的反对党的作用，反对党在正式和非正式场合下如何发挥宪法所允许的作用，本章也做了探索与描述。对当今议会中出现的后排议员因为对“党鞭”强烈不满而逐渐敢于“犯上作乱”的趋势，本章也做了说明。本章还论述了上院的作用、构成及其权力，以及针对这个半封建机构所提出的一些改革建议。本章最后部分分析了延续议会传统作用的重要性。

从法律上讲，议会由国王、上院和下院构成。一部成文法律的颁布必须要取得这三方的一致同意。每一部成文法律都必须标有这样一段文字：

“本法律的实施业经女王陛下御批并征得上院（包括神职议员）和下院的一致同意和批准。”

我们今天所说的议会权力，实质上指的是自19世纪即已形成的下院的权力。简言之，本章探讨的是英国议会的形成、议会的立法程序、下院与政府的关系，以及上院的作用。

一、议会的演变

现如今，议会本身并不制定政策，那是政府要做的事，但议会要商讨政策。

议会对政府制定的各项政策和立法提案要进行辩论和审议，并可以提出批评或建议。议会也是选拔政府重要官员的一个渠道。英国的最高法院是由上院的大法官和高级法官所组成。英国目前的议会模式可分为两大发展阶段。在第一阶段，议会主要是对抗并限制皇室的权力，为议会自身争取更大的独立性；第二个阶段是通过建立普选制，使下院逐渐成为最广大公众利益的代表（参见第一章）。

早在17世纪就建立起了下院对上院在财政预算方面的决定权。由下院通过的决议明确规定，上院不得修改有关财政收支的法案。尽管这一原则尚缺少正式的明文规定，但却在长期的实践中得以贯彻执行，直到1911年颁布《议会修改法案》时才做出明确规定，凡经下院议长确认批准的财政提案，无论上院有什么意见，都应当直接呈交君主并获得御准。

政府对下院负责以及政府必须获得议会多数支持（而非君主支持）的惯例，也是早在19世纪就已经形成。如果一届政府在议会信任投票中失败，或者没有能力得到议会的支持，该届政府就必须辞职。这也形成为惯例。

议会与政府之间存在着错综复杂的关系，这一点在《宪法解释：官方与非官方的观点》（Birch，1964）一书中有详细的描述。作者首先说明政治权力如何从君主手中移交到经选举产生的议院；政府对下院实行集体负责制，下院也可以解散政府；政府的重要提案和公告首先要经由下院提出议案；政府的工作根据大臣责任制的原则向下院负责。议会与政府间的这种关系被称作是“威斯敏斯特”模式。

所谓“白厅”模式，指的是随着一党占多数政府的崛起，政府可以利用主导议会程序的优势，扩大对下院的掌控。以往君主的许多特权（或王室所赋予的权力），诸如解散议会、任命大臣、宣布战争及对外缔结条约等，现在均已移交给政府内阁。由于公务员和大臣在名义上仍是为王室服务的工作人员，故英国政府在很大程度上对议会仍具有相当大的自主权。按照这个模式，尽管议会有权对政府提案进行辩论或批评，但在制定立法和政策方面，主动权始终是掌握在内阁手中。在所有涉及英国是如何治理的论述中，这一点是得到公认的。

二、议会的“衰退”

“议会的衰退”一度成为人们哀叹议会权力逐渐减弱的时尚描绘。一些批评家对下院可以任意决定一届政府的去留，以及许多议员相对独立于其党鞭的黄金时代念念不忘，但这只是发生在19世纪中期的一个短暂时期，与今天的政治、行政和经济等环境已大相径庭。过去那种议会可以自由发挥作用的模式，在20世纪

里受到以下三个方面发展变化的制约：

1. 自19世纪后期以来，各政党议员在下院的投票中逐渐受到其党内纪律的约束，绝大多数议员在投票表决时，都得听从本党议会领袖（即党鞭）的指挥。此外，由后排议员形成的压力不仅表面上表现在议会的辩论中，而且也渗透到其党内的会议上。

2. 两党制控制议会的出现，尤其是1945年以后的大部分时间，由两大政党中的一个在掌握议会多数的情况下控制政府。这就使政府掌控了议会的运作，进而在投票表决中畅行无阻。

3. 由于欧盟对政府的干预逐渐增多以及英国加入欧盟，使议会疲于应付大量的立法工作，从而削弱了议会（对政府所制定政策的）独立判断力和审查能力。

就每届议会处理的政府提案而言，其数量在20世纪里虽然无甚变化，但就提案的工作量（及复杂程度）、欧盟所委托的立法工作以及议会开会的次数和会期等而言，则是大为增加。据“议会提案甄选委员会”1992年报告称，议会每年颁布的成文法律从1970年代的年均两到三个增加到1990年代的四到五个。现如今大量的立法工作都采取“授权委托”的方式处理，即由议会对某个立法提案制定大的原则，然后交由相关的政府大臣及公务员去具体拟定。与大多数民主国家相比，按工作天数和工作小时计算，英国的下院是最为忙碌的立法机构。随着选民和院外活动集团的要求日益增多，来自欧盟立法工作量的不断加大，以及政府各部提案甄选委员会工作的增多，都对议会形成了新的压力。

此类变化也不仅局限于英国。这种机关开支庞大、应对各种复杂的社会与经济问题的大政府现象，已经改变了许多国家立法机构的传统作用。在英国，议会作为独一无二的立法“批准”机构，其历史作用随着以下三种机构的出现也发生了变化：

一是执政党在竞选纲领和组织纪律等方面的发展变化，使一些观察家认为，如今的政府，与其说是“议会政府”，不如称为“政党政府”更为贴切。一旦某个执政党掌握了议会的多数，它就能够按照其竞选纲领中所提出的“购货清单”，全面推行其政策建议。

二是各种压力集团的形成，代表社会不同阶层的利益，就许多社会问题与政府大臣直接谈判。许多问题经常是先在压力集团与政府大臣及其掌管的部门磋商之后，再提交到议会讨论。

三是英国作为欧盟成员国，意味着愈来愈多的立法将由布鲁塞尔（欧盟总部所在地。——译者注）做决定。

三、议员

作为议会议员，他们的个性虽各有不同，但对政治的浓厚兴趣、从政的雄心以及对政治活动的积极参与等特点，都是他们的明显共性（Searing，1994）。而一旦当选为一名议员，生活立刻就变得与众不同。

只有极少数人才能适应在众目睽睽的关注与各种压力之下生活。有些后排议员感觉在议会工作有一种失落感，主要是因为他们发现议员能够影响政府行为的机会非常有限。有些议员很想表现为政治上的多面手，无论对任何问题都想发表个人意见；而另外一些议员则精通于某一个特殊领域，如国防、残疾人保障，甚至议会的工作程序等具体问题。有些议员满足于忠心耿耿地维护本党利益。有的则精于算计如何才能晋升到大臣职位；也有人仿佛是天性“特立独行”，把很多讨好领导的机会一脚踢开，像工党的丹尼斯·斯金纳和塔姆·戴利埃尔及保守党的特里萨·戈尔曼等，都是这方面出名的议员。但是就大多数议员而言，其大部分时间都是在与本选区、地方党组织和地方政府机构打交道，以及处理本选区发生的问题（Norton，1994）。

议会，主要是下院，是为政府选拔高级官员的重要渠道。首相人选仅限于从下院议员中选任。首相如果对现有的大臣不满意，也可以通过给一些成功人士授予爵位的方式，然后再任命他们为大臣，如布莱尔首相对大卫·塞恩斯伯里、格斯·麦克唐纳、大卫·西蒙以及克里斯·哈斯金斯等人的任用就是采取这种方式，这几位大臣都是成功的商界精英。

议员应当领取薪金，从而为议会从事全职工作，这一观念是经过很长一个时期才逐渐被人们所接受。议员薪金制度，主要是在那些缺少个人收入的工党议员再三要求下，于1911年开始实行的。议员的工资标准经过数次调高，目前已达到成功的中年专业人士的工资水准，或者说与其他西方民主国家立法机构议员的工资相差无几。议员的工资标准由“最高工资审计署”按照每一届议会的任期（或每隔四年）进行一次审计。除工资以外，对议员的差旅费、私人秘书的报酬及社会调查等支出，另外还给予补贴。许多议员，尤其是保守党议员，还从一些院外“利益集团”获得额外报酬，或者从其他兼职工作中领取工资。赞成议员从事一些院外活动的观点认为，无论是议员个人还是议会都可以从中获得好处。但议员能够从事的兼职工作范围是非常有限的，其中大部分局限于公司董事会、法律事务、记者工作或社会交往等。随着人们对议员要求的不断提高，议会工作的负担

大都不可避免地压在全职议员的肩上。

四、立法程序

具有讽刺意义的是，英国的立法工作在很大程度上是由政府来做的一件事。一个议案从酝酿到形成法案，其中大多数重要环节通常都是在政府已经基本完成之后才提交议会进行协商通过。尽管有些法案是仅限于议员讨论制定的，议员也有很多机会对修改议案施加压力，但大多数立法议案都是由政府各部首先提出的。即使在新旧政府换届之际，各部公务员仍然可以起草立法议案，争取对执政党在竞选纲领中所做的承诺施加影响。影响立法的其他因素也可以来自压力集团、议员个人及皇家专门调查委员会等，以及由一些专门委员会、工作组或其他专家机构提出的建议。外部的压力或突发事件有时也有助于推动某项立法框架的形成。但就一项议案的实质内容和细节而言，通常要依赖政府部门来进行。议会在制定成文法律上仍然是最高权力机构（除了欧盟法律及涉及苏格兰事务的法律）。任何一项议案一旦成为法律，就将正式载入英国的《法令全书》。然而，一项法律的实施在一定程度上依赖于相关的执行部门如何理解该项法律，也取决于它所涉及的法院对该法律的司法解释，以及受该法律制约一方的接受程度。伯顿曾经对法律制定程序做过深入的研究，他指出，“法律不过是为政府制定的政策或行政区划提供了一层合法的包装纸而已”（Burton & Dreary，1981）。

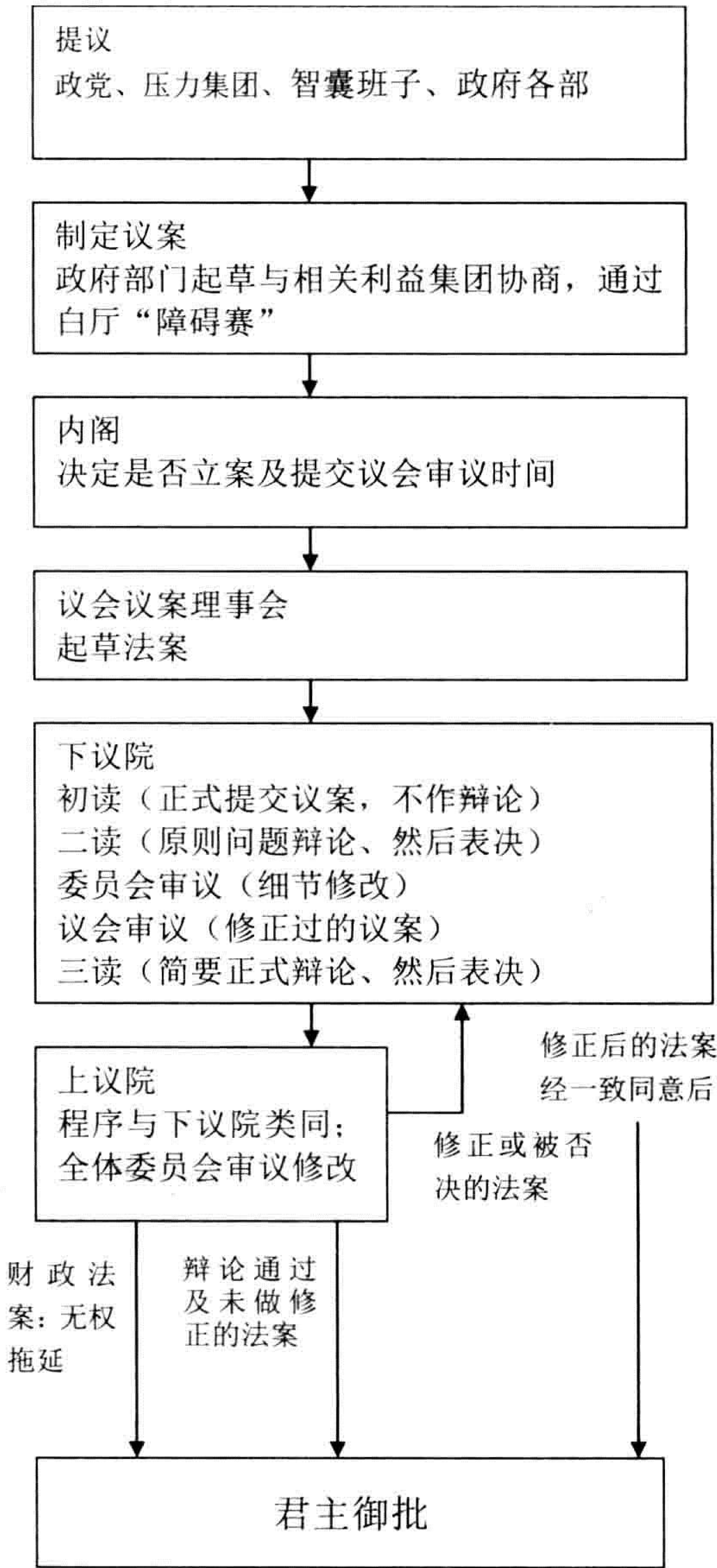
在19世纪，大部分的立法只限于在议会范围内单独制定。但如今掌握议会议事日程和立法程序主动权的是政府和反对党前排议员，由后排议员掌握的议案时间大约占15%，其中包括12个星期五为议员提交个人议案的时间和另外11天（大都是周五）提交其他议案。周五通常不是政府处理公务的好时间，议会在当天下午3点就要休会，因为很多议员要去本选区度周末。由于工党在1997年一届议会中占了绝大多数，使工党议会党鞭可以大胆鼓励议员们待在家里过“本选区周末”，下院通常在星期四下午就空无一人。大多数议员的个人提案，常常都是在经过反复讨论后仍悬而未决，然后只得投票表决。据统计，在战后历届议会中，议员的个人提案通过率平均只有八个。根据议会《议事规则》，任何涉及政府财政支出或税收的提案只能通过某个大臣的提议才可以提交议会讨论。即使议员的个人提案仅涉及很小一部分公共开支并且得到了政府的同意，也同样需要有一位大臣为此提出动议。

五、从议案到法案

女王在每届议会的开幕式上都要发表“御前演说”，承诺新一届议会将制定哪些“法律法规”和“立法措施”，并就哪些重大问题进行“讨论”和“协商”。有些大臣提出的建议或许在御前演说中只字未提，其原因也许是在起草御前演说之前没有提前告知女王，或许在当时被认为不那么重要，抑或是被视为老生常谈的旧事。要使政府的一项提案成为法律，就必须安全度过被称为“白厅障碍赛”的关口。当政府某部认为某一问题需要采取立法措施才能解决并决定立案提交议会通过之时，它必须先将提案初稿转送其他可能涉及的政府部门传阅以征求意见，然后转送至财政部。如果内阁同意，该提案再送至内阁属下的“未来立法委员会”进行审议，最后再提交议会法律委员会，按照法律条文格式拟定议案。该议案在经过所有这些程序之后，最后才能被写入女王的“御前演说”，与政府的其他施政计划一起作为未来一届议会的一项工作内容。一旦内阁批准了审议时间，该议案才会转到内阁的法律委员会，再由该委员会负责提交议会审议。因此，内阁的决定（或是其法律委员会的决定）在以下三个阶段都是非常重要的：一是在政策委员会讨论有无立法实质意义阶段，二是在议会法律委员会按照法律条文和格式进行修改阶段，三是在未来立法委员会确定提交议会表决阶段。

议案正式提交下院的形式是，宣读该议案的名称，称为“初读”；之后是“二读”，即将该议案的内容提交议员进行充分辩论。如果没有大的原则问题，该议案将递交某一常设委员会作细节上的修改。根据《议事规则》第65条“关于议会各专业委员会人员的构成”之规定，该常设委员会的人员构成必须反映下院各党派的平衡。因此，该议案在经过任何修改之后还要再次提交下院，进入议案审议阶段，并可以再做进一步的修改。到了“三读”阶段，将对该议案进行最后一次辩论，然后进行表决。除了涉及财政方面的议案，上院对议案的审议程序与此雷同，只是上院不设相关的常设委员会，所有议案均由全体上院议员审议。如果上院对该议案提出的修改意见遭到下院反对而上院又坚持要修改的话，该议案将被退回到下院重审。下院可以按照同样的方式再次进行表决，如果获得通过，则无论上院是否通过或反对，该议案都自动成为法律。最后，该议案还要呈请君主“御批”之后才能成为正式法律。

框图12.1　立法程序：政府议案



注：（1）有些无争议的议案是在上院通过之后再递交下院进行审议；（2）对上院提出的修正动议，下院可以通过或否决，或提出进一步修正意见再递交上院审议，直到上下两院均表示同意；（3）如果上下两院不能达成一致意见，下院可以根据《1949年议会法案》的有关条款，再次对该议案进行表决（凡涉及延长一届议会任期的议案除外），如获得通过，即可呈请君主御批。

历届英国政府在立法问题上都会与议会尽量处理好关系。议会的有关法规使政府有充分的机会让议会按照政府所需要的时间和形式审议政府提出的议案。绝大多数议案都是由政府大臣们负责起草与修订。议会在每年的会期内大约要接受150个议案，其中三分之二以上的议案都能够获得“御批”。但从时间上看，处理这么多政府议案也只占用了议会二分之一的时间，这或许让人感到意外。

议会在时间上的压力与很多议员逐渐加大的工作负荷或许会影响立法工作的质量。据英国“议会议事录学会” 1993年发表的《法律制订报告书》反映，有关专家对议案草案质量的不断下降与正式法案在文字上缺乏精雕细琢的现象愈来愈表示关注，批评之声不绝于耳。

六、委托立法

所谓“委托立法”(亦称授权立法。——译者注），是指那些在很大程度上由议会授权政府大臣所制定的具有法律效力的法案。随着政府承担的社会与经济责任的不断扩大，这类委托立法的工作量也与日俱增。为此，政府部门经常要同一些特殊利益集团或是能够代表这些集团的顾问委员会进行磋商和谈判。在一些成文法律中也明确规定应当有这类协商，政府大臣有时候也可以直接委托某个利益集团代为起草此类法案。议会在一个正常的会期内可以通过2000多个成文的法律规定，其中有上百个公共或个人议案属于委托立法类。这种细分的委托立法，可以使议会腾出时间将精力集中于大的立法原则问题，并且使法律更加适用于各种特殊环境。由上下两院组成的议会法律文书联合委员会，专门负责审议这类委托立法的议案。

七、专业委员会

如今下院的大部分工作都是通过其领导的各专业委员会来承担。负责法规和政策文字修改工作的委员会分为两大类。其中一类是常设委员会，当一个议案通过二读之后，就由某个常设委员会负责细节上的修改。常设委员会通常在上午开会，其成员都是由各党派的议会党鞭按照各党在下院的力量占比而指定的。此类委员会直接参与议案的审议及每一条款的修改，还要充分考虑院外集团所反映的意见。但对议案的绝大多数修改则要得到政府大臣的认可，因为决定将议案转入议会程序的通常是大臣本人。如果政府的某个重要观点在常设委员会审议时遭到否决，政府通常可以将该议案发回下院重新审议。此类常设委员会由于处理的大

都是政府议案，因此容易受到各党派议会督导的影响，毕竟党内团结是各党派议员必须要遵守的一个行为准则。在委员会审议阶段，有些议案是由全院委员会而不是常设委员会审议修改的。全院委员会的成员是除了议长以外的所有议员。通常会在审议那些条款简单、容易很快通过的议案时采用全院委员会审议，比如涉及增加公共开支的财政议案和具有宪法性质的法律议案等。如果政府遇到它认为是议会对某个议案无故拖延或有意设置障碍的情况时，它可以要求议会在限定的时间内结束审议。

此外，议会还设有一些特别委员会，是为处理一些特殊问题以及在议会每年会期开始时而设置的。这些特别委员会的成员构成也反映出各党派在下院中的力量对比。这些特别委员会可以调查政府部门的工作，对大臣和公务员提出质询，向议会提交委员会工作报告和调查报告等。它们关注的重点往往不是政策本身的制定，而是政策在实际中的运用。

公共开支特别委员会成立于1861年，通常是由一名反对党议员担任主席，是国家审计署领导下的一个独立机构，由国家审计长委派一名审计官协助工作。国家审计署除了对政府各部的开支是否符合财政预算进行审计监督之外，也有权对许多接受公共基金的机构是否“物有所值”作财务调查。尽管该委员会不参与决策，但它提交的有关调查报告（如住房津贴、国民保健事业开支、国防军备采购等）常常引发议会的激烈辩论，也为政府节省了一些开支。其他常设委员会包括：财政支出委员会（监督政府财政开支）、法令文件委员会、特权委员会、议员利益委员会、欧盟法律委员会、议会行政管理委员会等。这些常设委员会也反映了政府与反对党在议会中的相互对立。有鉴于此，在这些委员会任职的议员通常都要以排除党派观念的态度工作。但问题在于，像公共开支这样的特别委员会对政府支出所作的调查报告总是在这些钱已经被花掉之后才进行的，显然是“马后炮”。

欧盟法律的监督作用导致立法出现了不同性质的问题。英国自从1973年1月加入欧共体以后，与其他所有成员国一样，欧盟的所有法律在英国均自动生效。下院与欧盟部长理事会和欧洲委员会均产生了间接的关系，在接受欧盟立法监督上也是如此。英国议会对欧盟法律几乎毫无例外地无权加以否定。尽管议会的欧盟法律特别委员会可以对欧洲议会的指令和法律草案提出修改意见，但何时能被采纳就不得而知了，因此，该委员会的作用是非常有限的。此外，根据欧盟《单一欧洲法案》和《马斯特里赫特条约》的规定，欧洲议会中的英国议员与英国议会议员享有同等发言权。

根据下院“议事程序特别委员会”1978年提交的报告，议会对各特别委员会做了一次重大改革。该报告获得议会批准后，特别委员会在1979年被调整为14个，分别负责监督政府开支、行政管理、政府单个部门或多个相关部门所制定的政策，以及政府部门下属的国家工业企业和其他组织的运作。到1997年初，议会共设有17个特别委员会（见框图12.1）

框图12.1 议会特别委员会部门表（1997年）

- 农业委员会
- 文化、传媒与体育委员会
- 国防委员会
- 教育与就业委员会
- 环境、交通与地区事务委员会
- 外交事务委员会
- 卫生委员会
- 内政事务委员会
- 威尔士事务委员会
- 国际发展委员会
- 北爱尔兰事务委员会
- 公共管理委员会
- 科学技术委员会
- 苏格兰事务委员会
- 社会服务委员会
- 贸易与工业委员会
- 财政与公务员委员会

特别委员会自身的两个特点使它具有一定程度的独立性：（1）特别委员会是依据议会议事规则而设置的，其任期与一届议会的任期相同而不是一年一换。（2）各委员会中的议员人选（通常为11人）是由一个选举委员会决定而不是由各党派的议会党鞭所控制，尽管后者仍能发挥重要作用。例如：保守党的议会党鞭曾直接干预像尼古拉斯·温特顿等被保守党认为有潜在麻烦的人物担任特别委员会主席职务。在工党执政时期，其议会党鞭也曾说服克里斯·马林和马尔科姆·威克斯等工党议员辞去其在特别委员会中的主席职务，而改任政府一般公职。这大概是将偷猎者变为猎场看护人的一个典型案例。

新的特别委员会制度的优点，还体现在各委员会与政府相关部门的联系更加密切，因此得到了许多后排议员的支持，对议员的专业化起到了某种程度的鼓励作用，对提高议案辩论的质量也是一个推动，同时也给院外压力集团提供了公开表明其立场的机会。议员参加特别委员会审议的出席率有了明显提高，也发表了一些颇有影响力的特别委员会报告书，只是由于时间的压力，这些报告很少再提交议会进行讨论。凡涉及对修改相关议案有关的特别委员会均应当参与公共开

支委员会、议会行政管理委员会及欧盟法律委员会的审议。有时候政府部门也会听取一些特别委员会的批评，对本部制定的政策进行调整或者发文征求意见。然而，每当颁布一个法案之后，针对某些条款含糊不清的抱怨总是不绝于耳，这表明议会对议案的文字审查仍存在瑕疵。由于审议时间的限制，特别委员会不可避免地忽视了对个别议案的认真审议，常常只起了橡皮图章的作用。一些评论家对此持批评态度，并对特别委员会成员的水准表示担忧。他们指出一些特别委员会成员对参加审议会议采取随意态度，与会人数忽多忽少，特别委员会的工作报告也大都被有关部门束之高阁。在那些上进心比较强的议员当中，仍然偏重于担任前排议员或在政府担任一个实职，而不甘只在某个特别委员会担任委员。据估算，在政府中担任要职和出任反对党前排议员的人，再加上不适合或不愿意发挥特别委员会委员作用的议员，大概占到议员总数的八成左右，而这些特别委员会委员的全部名额或许仅占议员总数的二分之一。在1997年一届议会中，就曾出现过几次这种现象，即有些特别委员会的委员全都是工党议员，由他们表决通过给政府大臣提交的特别委员会报告草案及情况反映。

此外，议会还有一些属于政党的特别委员会，因为不是议会设置的，故不具官方性。如保守党的“1922委员会”（全称为保守党和统一党成员委员会，因成立于1922年故有此简称。——译者注），当保守党执政时，其成员由全体后排议员组成，在保守党下野期间，除了保守党领袖之外，所有保守党议员均是该委员会成员。该委员会每周举行一次例会，选出一个有18名议员的领导小组，定期与保守党领袖和议会党鞭协商相关事务，为选举党内领导提供候选人名单等。保守党和工党在全国范围都设有很多地区委员会和分支机构，政府大臣或影子内阁大臣都想确保从其下属团体获得支持。在约翰·梅杰执政时期，保守党各派竞争地方委员会主席的斗争曾十分激烈。

八、政府对议会的控制

与19世纪中期相比，下院对政府的控制毫无疑问是减弱了。由一个政党掌握议会多数的状况，有助于政府牢牢控制一届议会的任期和立法工作的通道。在20世纪里，议会解散政府的案例仅发生过两次，分别在1924年和1979年，皆因工党少数政府所致。

另一个因素是政府对议会议事程序的控制逐渐加强。这种现象发生在19世纪

后期，主要是由自由党和保守党前排议员针对80多名爱尔兰民族党议员妨碍议会议事进程并使议会瘫痪而达成的一项合作协议。政府有权提出辩论“终止”，就议会对一项议案的辩论限定时间，并促使议会进行表决，还可采用“终止辩论将议案付诸表决”法，对一项议案各个阶段的辩论时间做出限制。对议会辩论时间加以限定的其他改革措施，被称为“贝尔福的列车时刻表”（当时的下院领袖是贝尔福）。从此，政府控制了议会的辩论时间，只要符合反对党对“辩论日”（英国下院规定的专门辩论政府开支款项等议案的时间。——译者注）的要求及多数议员个人的时间安排即可。反对党对这种权力的再分配采取默认的态度，因为它们认为很快又会轮到自己执政。总之，下院已变得愈来愈由前排议员说了算，尤其是那些在政府任职的前排议员。

框图12.2 理论与实际：质询时间

理论：政府要员是从议会议员中选拔任命的，并对议会负责。“质询时间”对后排议员审查政府行为提供了机会，这也许是知名度最高的几项议会议事程序之一。

- 从周一至周五每天有大约一小时为质询时间
- 大臣们轮流接受质询
- 首相在每周三有30分钟质询时间解答政务问题。此举是由布莱尔首相于1997年5月提倡采用的
- 质询问题需提前48小时以书面形式提交议会，允许议员口头提出补充问题
- 回答质询可用书面或口头形式

政治实践：大臣回答质询要简明扼要，相关公务员要善于补充回答

- 大臣一方会刻意“友好地”解答问题
- 有时会发生一般性争吵
- 对政府的政绩要适当地详细解释，时常会出现闪烁其词的答复
- 质询程序有时可以被打乱，以节省时间，或尽量避免出现大臣们难以回答的尴尬问题
- 质询时间已成为议会精心准备的一场表演秀

- 议会质询有时会使一些不公正行为暴露并加以纠正，而执政党对质询时间的重视则是因为反对党趁此机会经常给政府难堪，并为自己的队伍鼓舞士气；政府则利用质询时间竭力为自己辩解，与反对党斗智，以拉拢公众
- 质询时间偶尔也为大臣迅速提高个人威望提供了机遇，而一些缺少经验的大臣则的确担心在公文箱中突然收到轮到自己接受质询的通知

阿伦·克拉克在1983年刚担任就业部副大臣时，这样描述当轮到他接受质询时的心情：

> 我对自己接受质询有点惴惴不安，时间定在7月19日，一定特别可怕。前两个星期我曾在早晨悄悄到议会去过一两次，站在讲台旁四下环顾，有一种怪怪的感觉……下一周对我是一次危机，也是一个考验。下周二我是头一个接受质询……忽而有信心，忽而恐惧，忐忑不安，感觉身心疲惫。
>
> ——《克拉克日记》

而1964年，任住房和地方政府部大臣仅三个月的理查德·克罗斯曼则是这样形容的：

> 我总是记不住质询时间，也没有过任何担忧。这并不好。大臣们在议会的日子真是太轻松了。就说质询时间吧，既然质询非得要加快速度，那就没有任何可担忧的。刚开始我有点紧张也是自然的。每逢周四轮到我接受质询时，会遇到很多麻烦，我常把这些问题交给下属们去认真处理，直到他们拟定出合适的解答意见并递交议案补充委员会才放心。但很快我就有了自信心，这种处理方式逐渐减少了……作为最后一招，大臣总是有理由拒绝回答问题。
>
> ——《克罗斯曼日记》

第三是议员从政府部门获取信息的能力已今不如昔。在19世纪时，议员可以定期收到政府的各种报告，并可以担任各种皇家专门调查委员会委员。现在尽管有特别委员会制度提供帮助，但议员要获取政府部门的信息仍受到较多限制。

最后一点，议会已不能有效控制政府预算“辩论日”，即无法控制政府的行政开支。尽管政府每年都要向下院递交财政收支预算，其中详细列举了政府的各

项支出，但这些预算议案统统都会被议会完全不变地通过，即使有调整也都是马后炮。因此，审计长及其领导下的500多名审计官的工作在这方面就显得尤为重要。他们负责对政府各部进行审计，确定其开支是否符合议会的授权及有无经济收益。审计署的工作效率如何以及相关的改革措施，是议会公共开支特别委员会工作的出发点。该委员会在审议政府各部有无透支或浪费方面一直卓有成效。

九、反对党

反对党在议会对政府实行监督的合法性可以追溯到18世纪，这一点在成文法律中有明确规定，议长可以指定最大的在野党领袖作为女王陛下任命的反对党领袖。自1937年以来，反对党领袖的工资也一直由国家财政作为行政经费支出，这一点使英国有别于其他欧洲国家。下院的运转和特点，尤其是议会辩论和表决，都因为反对党而增添了色彩。反对党的存在提醒公众，在他们选择的政府之外，还有一个可供选择的“影子内阁”及其一套政策。

近年来下院执政党与反对党一对一单打独斗的局面已有所缓和，其原因是两大政党内部派系的分裂和第三政党的力量在议会中的崛起，尽管后者还很分散。以1974年10月的议会为例，执政的工党起初可以比保守党多出42个议席，但随着其余5个政党分掉了39个议席后，工党仅以3席的微弱多数领先。到1977年，工党依靠自由党的支持结束了这种局面，如果不是因为1979年3月所有非工党议员联合起来通过了对工党的不信任案，工党的执政期完全有可能延续下去。

1992年大选之后，约翰·梅杰领导的保守党政府比工党多出65个议席，但其中只有21席是保守党自己的议员。此后由于议会补选的失败和保守党后排议员出现了分歧，以及有九名对欧盟持怀疑态度的督导员提出辞职，使梅杰政府在议会中通过有关立法的能力大受影响。1997年，议会中自由民主党尽管处于反对党一边，但该党领导人也参加了由工党大臣组成的内阁委员会。

反对党作用的形成，部分原因是针对政府的所作所为，部分原因是政党内部的压力，一些重大事件的影响也是部分原因。议会的工作时间大都用来处理一大堆事先安排好的事务，如对女王的“御前演说”要进行六天辩论，要安排时日审议财政预算案等。反对党在议会既可以提反面批评，也可以提建设性意见。在反对党日或表决对政府不信任案动议时，反对党可以自己选择辩论议题。但无论是首相还是反对党领袖，最关心的仍然是党内团结或是影子内阁的团结。迪斯累利（英国政治家，两度任首相。——译者注）有句名言，“反对党的职责就是反

对”。反对党在议会的作用依然如此，但人们也希望它能多提些建设性意见，并能充分显示其执政的能力。作为“影子大臣”就要忠实捍卫“影子内阁”所制定的政策，对其他同事有悖于该政策的观点不能随声附和，这是必须遵守的一项集体责任制原则。1968年，希思先生正是以此为理由将时任保守党国防问题发言人的鲍威尔开除出保守党影子内阁，后者曾发表过鼓吹种族主义的“血流成河”演说，攻击保守党的移民政策。

反对党在议会拥有一些自主支配权，可以控制大约三分之一的议会时间。在“反对党日”期间，反对党可以选择辩论主题，还可以说服议长延长辩论时间，以解决被反对党视为紧迫的问题。它也当然可以随时对政府或大臣个人的行为提出不信任动议。1940年二战初期，反对党在延长辩论时对政府的战争政策产生严重分歧，反复七八次投了弃权票，最终导致张伯伦首相辞职。1979年3月，议会对保守党提出的不信任动议进行了一次性表决，结果使卡拉汉领导的工党政府倒台。各反对党根据其在议会中所占的比例，也相应在各特别委员会和常设委员会中拥有各自的代表。最后一点，按照传统惯例，影响力较大的公共开支特别委员会主席一职通常都是由一名反对党议员担任。与其他国家立法机构相比，无论是从辩论时间还是从机会来讲，英国下院对在野党的安排相对来说是比较慷慨大方的。

反对党在议会的行为要受到各党派就议事程序与合作所达成之协议的约束。例如，每星期四各党派的党鞭将就下周的工作计划提前做出安排，这被视为是“正常的通道”。在下院表决时，有关大臣根据与相关反对党议员达成的“相约弃权”而必须缺席。政府方面的领导十分清醒，如果反对党一方中止友好合作的话，将会严重破坏政府想要在议会获得通过的所有提案。

政府与反对党双方协商一致或产生意见分歧也反复表现在议会的投票厅内。双方协商一致的方面可以表现在对一些悬而未决议案的最后表决上，即使到了本届议会被解散，控制议会的执政党发生了变化之时，这些议案中有三分之二会继续得到新一届政府的支持并获得议会通过（Rose，1984）。其他尚未表决的无争议议案通常也是经过新政府与反对党的合作，在本届议会休会之前获得通过。只有当某位大臣提出的政策建议遭到其党内一些后排议员的抵触时，他才会感觉到要寻求反对党的支持并非轻而易举。而作为反对党领袖在与政府进行某些合作时，经常发现一些自己手下的后排议员对他也不是言听计从的。

将政府与反对党之间关系的实质比作“内阁对议会”或“政府与立法机构”的关系并不十分贴切。由于有很多政府成员（约占执政党议员的三分之一）同时

在议会担任议员，我们必须严格区分那些在议会中同时扮演政府角色的人（通常有100名左右的议员在政府中任职）。安东尼·金于1976年指出，在“正常的”两党制统治的议会里，议员可分为四种不同类型，即执政党前排议员，执政党后排议员，反对党前排议员及反对党后排议员。而议会的不同作用则可以划分为以下三大类：

一是反对党类，主角是政府和反对党，这也是大众传媒和大选舆情给人们展示的议会图景。执政党与反对党这种传统的对立体制符合两党制统治的议会，两党之间的争议和表决结果经常是可以预料到的。反对党通常可以达到各种有限的目标，如拒绝政府指定的议会审议时间，揭露政府在处理某个个案中出现的行政错误或政治缺点，以此破坏公众和议会对某个大臣或执政党的信任，同时为自己赢得下次大选创造机会。总之，反对党会充分利用执政党的缺点错误，时刻提醒选民可以另外选择一个政府。

二是被金称为无党派类。这种状况常发生在议员处于本党党鞭相对放松的时期。特别委员会的工作常常反映出很多议员同时获得两党的支持，对获取信息的欲望或揭露政府有关政策的失败原因，是后排议员中普遍存在的政治倾向。下院的自由表决是议员们不受党内纪律约束的主要机会。对政府来说，在以上两种情况下，它都相对不必担心失败。在第一种情况下，执政党议员对本党的效忠通常会确保执政党在议会占有多数；而在第二种情况下，执政党的地位显然没有任何危险。

对政府的确会产生影响的则是被金称之为“党内型”的第三种情况。对大臣们来说，其党内后排议员才是至关重要的。领导人之所以倾听本党后排议员的意见，部分原因在于他们是党内的同僚，另一部分原因是这些人也许代表着一些院外人士的观点，或是本党在乡村地区的利益（如工会组织、工党全国大会，或是支持保守党的小商小贩及农场主等），还有部分原因是政府本身也并非铁板一块。后排议员中发生的分歧，往往也反映了内阁成员的分歧。1993年，梅杰首相在竭力说服议会批准欧盟《马斯特里赫特条约》时才发现，尽管政府此举要得到其他反对党的批准，但其成功与否仍然取决于保守党内部大多数人对此是否保持意见一致。

作为执政党常常不得不屈服于其支持者的压力，对某个议案要么放弃要么修改。这方面的例子很多，包括放弃《劳资关系冲突法草案》（1969）和对上院的改革议案（1969），同意对苏格兰和威尔士地方自治实行全民公决的议案条款作了多达40%的修改（1978），放弃修改旧的移民法（1982），撤销关

于大幅增加父母对高校学生捐助活动的议案（1984），放弃修订《营商法案》（1986），撤销关于英国莱兰公司向美国通用公司销售零件的议案（1986），修改有关住房补贴的议案（1988），撤销关于对足球观众实行身份证检查的议案（1990），以及对批准《马斯特里赫特条约》议案所做出的种种让步等。在《马斯特里赫特条约》问题上，有20几名保守党议员属于欧盟怀疑派，他们的立场成为关键，如果他们与工党联合，就会对保守党的多数政府构成威胁。关于批准《马斯特里赫特条约》的动议，是在保守党政府声称它相当于一次信任表决（即如果失败的话就提前进行大选）的情况下，于1993年7月在议会进行了表决。保守党内部的严重分歧也是导致政府1994年关于邮政事业私有化计划搁浅的主要原因。

十、议会中的反对派

在19世纪晚期之前，很多议员都持有独立观点，对时事政治愿意自作主张地发表意见。随着议员政治生活的专业化，如议会工作时间的延长，工作压力的增多，选民及压力集团对议员要求的提高等，使议会工作逐渐成为一个全职生涯。新生代议员普遍将政治视为一种职业，有争取在政界获得晋升的抱负，而且在很大程度上依赖议员的薪酬生活，因此，他们对本党议会党鞭的意见一般不会采取视而不见的态度。“独立派”议员的减少和政党力量的扩大，致使议会表决结果的预测性逐渐提高，并且使政府在议会中的地位更加巩固。这种分析是相当有道理的。在二战后的大多数时期，下院所呈现的政党内部团结似乎也证实了这一点，即有时候后排议员也能够迫使政党领袖在议会之外做出一些妥协。

但是，两大政党的议员们现在已明显地越来越不顺从，甚至在表决时投票赞成另一个政党的观点。这种状况与前面叙述的议员愈来愈“专业化”和向往晋升大臣，因而更加服从本党党鞭的情况有明显的反差，令人感到忽左忽右而难以理解。菲利普·诺顿于1980年对议会自1945年以来所发生的主要分歧作了专门研究，其分析结果表明，议员在表决中出现跨党派投票（或违背其“党鞭”意愿）的比例从1970年以来一直是有增无减。这种状况造成的一个后果，就是政府在议会及其常设委员会的表决中屡遭失败。

由此看来，工党自1974年10月到1979年执政期间在议会表决中先后遭遇过42次失败就不足为奇了，因为他们在表决中有很多时候都是处于少数（Norton，1980）。同样，对约翰·梅杰政府而言，即使在议会中占了微弱多数，但保守党在

欧洲问题的表决上仍常常遭到否决。即使在撒切尔夫人执政时期，保守党从1983年以来就控制了议会多数，但保守党议员中这种不听指挥的状况仍在持续。当议会于1986年审议《营商法案》时，由于有72名保守党议员加入了反对党的投票行列，致使该法案没有通过二读。对于一个拥有议会绝大多数的政府居然没有通过表决，这在20世纪算是首开先河。保守党在梅杰执政时期的1994年，由于党内先后九次发生这种部分议员固执己见的状况，最终撤换了议会党鞭，这一做法在战后保守党历史上是空前的，尽管鲁珀特·阿拉森在1993年也曾采取过类似措施。

导致议员行为发生这些变化的原因，大致有以下四个：一是有些问题（如工资政策、欧洲问题、地方自治、产业政策等）本身就已经导致了两党内部产生分歧。对工党来说，国防预算问题是引起党内争端的又一个根源。二是那些无党派的独立议员很少受议会党鞭的影响。与1950年代工党左翼或保守党内持不同政见的议员所采取的抵制表决行为相比，1970年代的各政党领袖对此已经采取了较为宽容的态度。有的政党领袖为了阻止持反对意见的后排议员投反对票而不得不违心地做出一些妥协与让步。尤其是前首相希思，作为一位执着追求目标的领袖，其固执的领导作风经常触怒党内反对派。第三，无论是工党的几届政府（1974~1979年）还是约翰·梅杰领导的保守党政府（1992），都由于担心表决失败会带来一些不良后果而不得不采取更加宽松的态度；一旦出现政府在一些重大问题的表决上未获通过时，政府往往会采取信任表决措施以争取各反对派的支持。为了消除后排议员因反对某个关键问题所产生的消极影响，政府领导往往出于长远考虑而拒绝议会党鞭走第三路线，以避免党内分歧进一步扩大。最后一个原因也许是，随着议员愈来愈“专业化”，他们对议会生涯的各种条件及缺少晋升的机遇越来越感到失望。保守党政府的长期执政导致议会产生了一大批对仕途感到绝望的议员，其中不乏一些总想找麻烦的人。就像人们听到约翰·梅杰发脾气时所言：这些捣乱分子要么提不起来，要么不能提拔。

十一、上院

上院在其历史的大多数时候拥有与下院相互平等的权力。在19世纪，随着下院选举权的逐渐普及，人们愈来愈重视上院的民主信任度。当时的政府也很明确是对下院负责，因为政府一旦在下院的信任表决中失败，它就要集体辞职；而政府如果通不过上院的信任表决，则不必承担集体辞职的后果。这种情况一直持续到1909年发生了一次涉及上下两院权力的宪法冲突为止。到19世纪后期，历届

政府内阁有一半成员仍然由上院议员担任，索尔兹伯里侯爵是最后一位担任英国首相的上院贵族政治家（直到1902年）。到1900年，除了下院在审查财政预案上有绝对权力之外，上下两院的权力几乎是平分秋色。

由于自由党和保守党之间的冲突日益尖锐，尤其是自由党竭力主张颁布《爱尔兰自治法案》，以及保守党在上院的传统优势，终于引发了一场宪法冲突。1909年，上院采取了空前的抵制措施，断然拒绝了劳合·乔治首相提出的“人民预算”方案，由此导致了1911年《议会法案》的产生，其中有两个重要条款明确规定了上院的从属地位：第一，由下院通过并经下院议长签署的财政议案，在送交上院审议之后一个月内，无论上院通过与否，都将转呈君主“御批”。第二，任何其他公共议案（除了延长议会任期之外）在下院连续三个会期内获得通过的话，即使遭到上院的否决，也将上呈君主御批。这是针对有些议案在头一年已通过下院的二读并在第三年又通过三读的情况而规定的，上院至多可以拖延两年。1949年，工党政府将上院拖延议案的权限又进一步减少到一年。目前审议议案的时间从下院通过一读和二读到下院在第二年会期通过该议案的时间必须留够一年。

框图12.3　上院（1999年12月）

议员构成
- 世袭贵族：92人
- 终身贵族：548人
- 神职议员：26人

合计：666人

框图12.4　上院的改革

有关上院的改革计划是一个老生常谈的话题，尤其是工党和自由民主党，但却很少被摆到重要议事日程。直到1911年的自由党政府才将上院拖延议案的权限改变为两年；1949年工党执政时又将此权限缩短至一年。

最近一次对上院提出进行重要改革的是威克汉姆，他于1968年提出以下建议：

- 逐步淘汰世袭贵族议员
- 实行议员任命制
- 按照30%会议出席率决定投票权
- 拖延议案的时间减少到6个月

出于各种理由，在工党左翼和保守党右翼的共同反对下，上述改革建议未获通过。

改革的压力

改革方	改革建议内容
自由民主党	改为参议院，以地区划分选区，按照比例代表制选举参议员；维持两年拖延议案权限（财政预案除外）
托尼·本	根据1991年《英联邦法案》，按照大不列颠各民族人口比例选举上院议员；拖延议案权限为一年
工党	1997年工党建议终止世袭贵族议员及其选举权；建立一个更加平等、由各主要党派构成的上院；维持现有拖延议案权限。

威克汉姆爵士领导的特别委员会于2000年1月提出改革报告，其主要建议有：淘汰终身贵族议员，现有的贵族议员可以保留，直到其逐步消失，对他们也可以像新当选的议员一样给予15年任期。其中65到195人可以给予15年任期，占总数三分之一的人可以在每五年一次的选举中重新当选。该委员会认为15年的任期足以使这些议员完全独立，如果他们不能摆脱对本党议会党鞭的依赖，他们将很难重新当选。作为一名当选议员，一旦他或她的任期届满，可以由新的聘任委员会继续任命其为议员。威克汉姆赞成对当选议员的人数做一定限制，是担心上院受政党的控制，并减少缺乏政绩或退了休的职业政治家人数。

由聘任委员会任命议员。该委员会要注意吸收具有实践经验的人士担任议员，如商界、农业、工会组织等方面的专业人士。注意：尽管各党派领袖可以向该委员会推荐人选，但上院仍可以改变首相对议员的任命权。在被任命的议员中有20%应当是中立派议员；在补充新议员时，其人数比例应当体现出选民们在最近一次大选中的民意。

上院法官。保留由12名上院大法官组成英国最高上诉法院。

权力。维持上院目前所拥有的权力，继续遵循索尔兹伯里制定的惯例，即上院对下院表决通过的议案不加否决，尤其是执政党在竞选纲领中所提及的议案。

为改变上院贵族议员占据大多数的状况，议会先后制定了两个法案。一个是1958年颁布的《终身贵族法案》，它使一些出身平民的人可以被封为贵族。但不能将其爵位传给后嗣，他们本人可以是终身贵族。另一个是《世袭贵族法案》（1963年颁布），该法案规定，世袭贵族可以在一年时间内选择放弃其世袭爵位而参加下院议员竞选。为此放弃爵位的人有斯坦斯盖特子爵（现改名为

托尼·本）和霍姆爵士（后改名为亚历克·道格拉斯-霍姆，1963年担任首相，1974年封为终身贵族）等。目前上院的构成包括神职议员（26人）、法官（21人）、终身贵族议员和世袭贵族议员约有300人，其中尤以终身贵族议员为主。在1999年以前，世袭贵族议员约占上院的60%，其中近二分之一的人担任保守党议会督导，另有约30%的人属于中立派议员。这些数据表明，保守党在上院的多数地位并非总是十拿九稳的，而反对党偶尔也会形成多数。有很多终身贵族是由首相提名授予的。布莱尔在担任首相的前三年先后提名给200多人授予爵位，使工党获终身贵族的议员人数已经接近保守党同类议员的数量。

如今上院的权力相对来说比较弱小。其拖延议案的权力有时候也会制造一些障碍，尤其是当执政党任期即将届满时，其立法时间表已非常紧凑，或者已无暇将被否决的议案重新提交下院审议。自1945年以来，对执政党在竞选纲领中未提及的议案，上院一般都可以随意进行否决或者做大量修改（只要符合“索尔兹伯里惯例”）。在此方面，1974~1979年的工党少数政府曾屡受挫折；撒切尔夫人政府在1979~1990年期间也曾有155次被上院否决此类议案的记录，令她大为光火。约翰·梅杰也感到撒切尔夫人和特比特爵士是欧洲怀疑派在上院最有影响力的两个头面人物。

主张保留上院者认为，上院仍然有许多作用。政府可以在上院审议一些争论较少的议案，以减轻下院目前审议和修改议案过于沉重的负担，而上院对此类议案的绝大多数修改，也都获得了政府的认可，而大臣们提交给上院做修改的议案也确实在不断增加。与下院相比，自实施《终身贵族法案》以来，上院有更多的时间和更多具有不同行业专业知识的议员为议会辩论提供了更多的信息。由于上院来自商界、金融界、文化领域、公务员阶层及工会组织的议员不断增多，上院已的确成为当今社会精英聚会的场所（Shell，1988）。上院也具有相当大的司法功能，上院大法官和21名高级法官组成了英国的最高法院，它可以起到一些宪政立法作用，如检查（尽管很脆弱）下院议员是否有利用议会多数而控制选举的行为。上院对延长议会任期的议案有否决权。

对上院持反对意见的人分为两派。其中一派主要是工党左翼，主张废除上院，此举作为议案已写入了工党1983年的竞选纲领中。在一些自由民主党执政的国家，像瑞典、芬兰、丹麦和新西兰等，已逐步适应了不设上院。值得一提的是，除新西兰之外，这些国家均实行了比例代表制，设有最高法院，并颁布实施了《权利法案》；这些单一议会的议员更能够代表全体选民，并依据宪法所赋予

的一套监督与制衡的制度行事。

另一派则认为，尽管上院的一些作用是必要的，但应当进行改革，使之更具有合法性。对上院组成人员的改革建议包括：以地区和/或选举人口为基础，对上院议员实行直选，各政党议员的任命应按照各党在下院的比例分配名额，对其投票权应加以限制，或与其他提名和当选议员的权利大致相同。改革派通常想在上院引入选举制度，减少或废除世袭贵族议员，使其避免与下院的政党平衡原则发生冲突。例如，韦布夫妇（著名英国历史学家，社会和经济改革先驱，1904年末加入工党。——译者注）和温斯顿·丘吉尔分别于1920年和1930年赞成对上院实行改革，使之更能直接代表各主要经济集团的利益。对上院拖延议案的时间权限，在上述改革建议中有缩短为六个月的，也有增加到两年的。这些自称是改革派的不同意见都没有从根本上改变上院的性质。

对上院的改革（或者废除）面临着一些政治问题和行政障碍，这是为什么自1911年以来对上院的改革始终“不彻底”的一个原因。1997年重新执政的工党，利用掌握议会多数，终于开始推行上院改革。改革分两个阶段进行，到1999年，在政府大臣们与保守党上院领袖克兰伯恩爵士之间达成妥协之后，上院同意将世袭贵族议员的人数减少到92名。此后，开始实施改革的第二阶段。由保守党、工党、自由民主党及中间人士，在各自的选区分别选出这92名贵族议员。工党政府接着又成立了一个由威克汉姆爵士领导的皇家特别委员会，研究下一步的改革措施，但有一点是明确无误的，即工党并不想把上院改革为完全或大部分由选举产生，使之能够与下院抗争的议政机构。改革派也意识到，上院的议员选举有可能会被主要政党所控制，担心一些无党派的社会杰出人士被排斥在上院门外。“威克汉姆委员会”于2000年1月提交了一份关于选举部分上院议员的报告（参见框图12.4）。该报告发布后收到了不同反响，持批评意见的人认为，选举上院议员的比例应进一步扩大。目前该报告所提出的建议正在考虑之中，能否实施尚未确定。与此同时，作为改革过渡时期的上院，由于大多数贵族议员已被取消，自我感觉更具有代表民意的合法性，因此表现得比较武断。在2000年1月至3月底短短三个月时间里，上院否决工党政府议案就达十次之多。

十二、结论

在许多重要场合，下院的作用都是人们关注的焦点，诸如审议财政预算报告，对某位大臣或一届政府提出不信任动议，以及遇到紧急情况［如1982年4月

有关福克兰群岛（马尔维纳斯群岛）之争的激烈辩论］或特殊情况时（像1993年关于欧盟《马斯特里赫特条约》的表决，虽然相当平衡但却至关重要）。在下院“赢得辩论”对一个政党在议会中鼓舞其士气，进而在全国维护其声誉都显得十分重要。政界领导大都出自于下院并以下院为社交活动中心，政治家的威信及仕途前景与他们在议会辩论中的表现息息相关。像利昂·布里坦（1986）、大卫·梅乐（1992）和诺尔曼·拉蒙特（1993）等保守党内阁成员，都是因为在下院缺乏本党后排议员的支持而相继辞职的。许多前任大臣在其回忆录中经常提到，每当经历一次议会辩论之后，要么感到非常轻松，要么觉得十分沮丧（这都取决于其本人当时的表现）。大臣在议会中具有很高的个人威望，通常表现在他与高层官员之间有一种轻松的工作气氛，而在议会中表现平平的大臣，与其共事的气氛则非常郁闷。自相矛盾的是，很多大臣同时又身兼议员，这一点使议会失去了对政府的某些影响力和独立性，果真如此的话，议会就成为一个更加凸显个人才能的重要论坛。

尽管议会在制定政策或修改法规方面所起的作用是有限的，也没有对欧盟和一些半官方或公共事业机构要求下放部分权力做出多少让步，在外界广为流传“议会逐渐衰落”的情形下，有关建议议会改革的呼声自然越来越高。主张改革的人在谈论议会改革时也常常是各抒己见，大致可分为以下三类：

1. 建议提高议会的工作效率。这类建议包括提高议员薪金和改善办公条件，充分利用晨会时间，以减少将会议拖到半夜的状况，改革上院或设立地区议会以减轻下院超负荷工作的负担。对此已经做了一些改革，如调整工作时间，给苏格兰和威尔士地方议会下放一部分自治权力，由此减轻议会的工作量。

2. 建议加快立法进度。此类建议通常来自政府方面，涉及的内容有，减少一些由后排议员或反对党强加给政府的审议程序，提高可授权其他政府机构审议议案的数量，或者将更多的议案留给相关大臣去做细节修改，对许多议案的审议要附加时间限制，以及减少讨论和修改次数等。这些意见也反映了许多大臣和公务员的观点，他们既想过一种“平静的”议会生活，又想让其议案在最短的时间内得到议会的顺利通过。令人好笑的是，持这种观点的一些大臣们（无论是工党还是保守党）已经习惯于在议会会期即将结束时，将一些有争议或支持率较低的议案以“走私”的方式塞给议会，以缩小审议的范围。

3. 建议提高议会对政府的监督能力。近50年来，有关这方面的热门建议，就是不断扩大各常设委员会和特别委员会的行政监督作用。近年来，议会的各种津

贴和办公开支有所增加。改革派希望进一步增加议会经费，以支持议员更好地履行他们在各自选区的职责。

一些改革派对议会目前的改革进程表示失望，因此，他们不仅仅盯住将议会改革本身作为加强监督政府、促使政府对议会更加负责的一种手段，而且将目光转向了推行比例代表制，提高透明度，加入《欧洲人权公约》，实行自由投票及下放地方自治权力等更多的改革目标。导致议会衰落的某些原因，是由于议员的一些自身行为造成的。像媒体揭露1992年议会一些议员卑劣行为的大量报道，以及一些前任大臣在其发表的回忆录或日记中说别人坏话的做法，都损害了一些政治家和议会的声望。对此，议会要求议员要更加检点自己的言行。议会现在成立了一个“议员公众生活行为准则”专门委员会，并任命了一位议会专员，负责监督议员的财产登记。目前议会对议员的有偿咨询服务实行了更为严格的监控，禁止议员在为议会辩护时收取任何费用。

如果说在特别委员会制度或其他制度的改革上取得过一些重要进展的话，这也许只是有关议会改革一揽子计划中的一小部分。党内纪律的松弛以及议员服从本党党鞭意愿的下降，使后排议员的影响力逐渐扩大，由此产生的压力已经通过非正式的和私下的方式显示出来。在一些重要问题上，后排议员往往以不投赞成票要挟，使政府的一些计划受挫。一旦政府的预期支持率出现下降，后排议员就有更多的回旋余地与党内领导讨价还价。多党制在议会的逐渐抬头及各政党经常出现势均力敌的情况，也可能是促使议会改革的一种现象。如自由民主党与工党结盟时期（1977~1978年）和工党少数政府时期（1974年和1978~1979年）及保守党政府所遭遇的种种麻烦（1992~1997年），都显示出政府大臣们为获得议会对其政策的支持而不得不四处游说，否则就会在投票中遭到否决。

然而，对缺乏安全感的政府而言，与重振议会的力量和独立性相比较，政府更愿意给那些潜在的反对派小团体分散一些权力，以争取做一些“背后的”交易，也给压力集团一些发挥其作用的空间，以树立政府貌似“强有力”的形象。政府的这种做法究竟能够代表多少民意尚不清楚。梅杰政府在议会脆弱无力的表现，充分反映出保守党在欧盟问题上的严重分歧，使保守党议员对此感到沮丧或愤慨。此外，由于政府在议会只占微弱多数，致使说服少数反对派议员显得非常关键。

尽管议会在工作效率、消除政党纷争上所产生的影响及其与政府抑或欧盟相比缺乏动力等方面一直受到较多批评，但对英国政治制度的合法性和适应性的所

有分析研究都对下院给予了很高的评价。英国议会历史悠久，秉承传统，特色鲜明。绝大多数议员对议会的忠诚是根深蒂固的（自愿离开者寥寥无几），凡是维护议会“公正与权利”的呼声都可以得到议会绝大多数的同情和响应。在英国，一位在下院表现“平庸”的政治家是不可能在政治上取得成功的。

简括

1. 英国议会的职能与作用历经几个世纪的演变。它目前的主要职能包括代议、讨论通过各种议案并使之成为法律。议会既是选拔政府要员的地方，也是监督政府的论坛。由上院高等法官组成英国的最高法院。
2. 民主代议制的发展产生了议会至上这一惯例。在1911年和1949年颁布的《议会法案》中，均正式确认了议会至上的成文法律地位。
3. 随着政党纪律的加强和两党对议会的控制以及政府对议会的不断干预，导致议会从以往独立于政党控制的地位逐渐开始“衰落”。院外压力集团和欧盟组织又进一步削弱了议会作为最高立法机构的作用。
4. 政府通常能够利用其在议会的多数以及主导立法程序，将它希望在议会通过的大多数议案转变为法律。自1970年代以来，随着后排议员不满与对抗情绪的不断加大，政府随意主导议会的状况已出现多次例外。
5. 议会下设的委员会主要分为三类：一是常设委员会，负责审查和修改立法；二是特别委员会，负责审查政府部门的开支；三是全院委员会，处理简短议案和涉及财政及宪法等议案。此外，还有各主要政党在议会设立的一些非正式委员会。
6. 政党体制几乎毫无例外地确保了执政党在议会及其下设委员会的多数地位，这种状况削弱了议会对政府的控制。
7. 在英国，反对党的作用是得到议会正式承认的。作为“女王陛下的议会反对党领袖和议会反对党党鞭”，都可以领取额外薪酬。在议会议事行程里，有特意为反对党安排的辩论时间，希望反对党通过“正常的渠道”提出建设性意见和与政府合作。历届政府对自己这一边反对派的担心，往往更甚于来自议会对立面的批评。
8. 上院目前仍处于改革的过渡阶段，有待于议会对威克汉姆的建议做出决定。大约有25%的议案是通过上院制定为法律的，其中大都是毫无争议的简单议案。上院无权审议财政议案，其拖延议案的时间仅限于一年。有

关改革上院人员构成、上院的权限或两者兼而有之的建议虽然很多，但都没有获得足够多数的支持，除了可以减少世袭贵族议员的议席之外，对上院的改革迄今尚未具体实施。

大事记

1265年　德蒙特福特（英格兰贵族领袖。——译者注）创立议会
1689年　议会通过《权力法案》，建立君主立宪制
1832年　通过《议会改革法案》，史称议会的“黄金时代”；下院有权成立和解散政府
1861年　议会设立公共开支审查特别委员会
1867年　《改革法案》颁布：政党开始控制议会
1909年　上院首次对抗惯例，否决财政预算议案
1911年　颁布新的《议会法案》，将上院拖延议案的时间减少至两年，并限定上院无权修改财政议案。每届议会的任期由七年减为五年。议员可以领取薪金
1937年　《英王大臣法案》颁布：反对党领袖由政府付薪酬
1949年　通过新的《议会法案》：上院拖延议案的时间减为一年
1958年　颁布《终身贵族法案》，平民可以被授予终身贵族；女性贵族可以继承爵位并可以担任上院议员
1963年　通过《世袭贵族法案》，允许世袭贵族自动放弃其爵位
1969年　上院改革议案被议会否决
1972年　通过《欧共体法案》，承认欧共体法律在欧共体成员国中具有最高权力
1978年　议会通过议程特别委员会报告书，成立若干特别委员会，监督政府各部门工作
1979年　卡拉汉领导的工党政府因未通过议会信任表决而下台
1990年　上院否决《战争罪法案》
1991年　根据1949年《议会法案》的相关条款，《战争罪法案》获得通过并成为新的《议会法案》
1994年　成立“议员公众生活行为准则”专门调查委员会
2000年　威克汉姆提出改革上院报告书

论文 / 讨论题

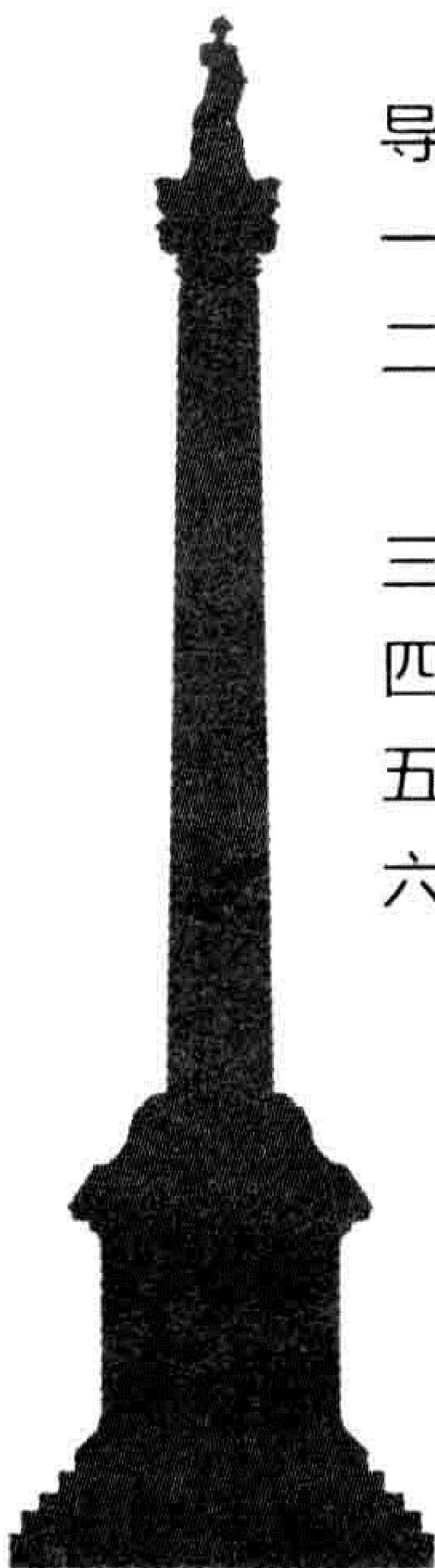
1. 下院成立若干特别委员会作为监督政府的一个手段，这一举措效果如何？
2. 白哲特认为议会是宪法中最高贵的角色，你认为他的观点正确吗？
3. 议会至上的观念毫无意义，应该予以废除。说说你的观点。
4. 为什么上院能在一个声称是现代民主的国家得以生存？
5. 政党使后排议员成为院外集团说服的对象。说说你的看法。

研究题练习

1. 假设你是保守党支持欧盟派成员，解释说明：
   （1）在下院关于加入欧洲单一货币组织的一次重要投票之前，你所面临的压力有哪些？
   （2）你投票反对保守党是基于什么观点？
2. 选择一个议会特别委员会，描述它的组织架构、所起的作用、开会的频率等，简要说明该委员会的任何一份报告提纲，或者指出存在哪些与其工作职能相关的问题。

第十三章 公务员与行政管理





↘导 读

英国公务员是政府行政部门持续稳定的力量。公务员制度(旧译为文官制度。——译者注)作为使国家机器有效运转的“润滑剂”而享有赞誉，其为公众服务的系统性和传统作用更被推崇为现代民主国家官僚机构的一种模式，这是一个方面。另一方面，公务员制度也长期受到公众的诟病，指责公务员因循守旧，谨小慎微，喜欢搞折衷，安于现状与固步自封，与日新月异的科技发展及现代管理技术不相适应。无论是右翼还是左翼政治家都坚持认为，正是公务员制度存在这些弊端，制约了其首创精神，并致使英国经济在整个20世纪避免衰败之政策趋于失败。

本章分析了英国公务员的组织结构、公务员制度的基本原则、引发的批评与公务员制度改革所产生的影响。公务员制度改革是否必须以牺牲一部分传统优点作为代价呢？我们能否亲历一个全新的公务员理论的出现呢？

英国公务员制度在1980和1990年代经历了并正在继续经历着一系列的改革。其中许多改革措施，如将许多公共服务机构采取合同外包的方式转由私营机构代理，实行绩效工资，下放财务预算，建立相应的管理及信息化制度等，都是从私营机构中引入并被推广到大多数公共服务部门的。在其他一些国家，尤其是美国和新西兰，也出现了类似的趋势。各国政府皆在竭力压缩行政开支，提高公务员的管理技能和服务水平，同时降低行政管理成本。有评论说，英国公务员制度已处于“前所未有的危急状况”（Plowden，1994），尽管这种观点有些夸大其词，但种种变化业已使人们对英国公务员制度的许多传统观念提出了质疑。

本章对英国公务员的组织架构和基本原则以及对影响公务员制度改革的批评观点等逐一进行分析。

皇家文职人员委员会（1929~1931年）将公务员定义为：“除了政界领导和司法官员外，受聘为国王从事文职工作的人员，其薪酬完全由政府支付并要经议会表决通过。”（诏书第3909）。按照此定义，公务员不包括诸如法官、议员、军人（不属于文职人员）等为国王效力的其他人员，以及地方政府和公营公司的雇员，因为这两类人员既不是为国王工作，其薪酬也不列入议会的开支。

一、组织机构及其演变

据1998年10月统计，受聘于政府及其代理机构从事行政管理与非行政管理的公务员大约有494000人，其中超过383000人是在政府的代理机构工作的。彼得·亨尼将这些公务员划分为“政府的直接劳动力”。公务员中有三分之二以上的人集中在国防部、社会保障部、国家税务局、就业部和内政部等五大部门。从事公共管理服务和税收工作（诸如发放政府补贴和养老金、收缴税费、管理监狱和法庭等）的公务员占绝大多数，占公务员总数的95%以上。在伦敦中央政府各部工作的公务员仅占大约5%。

在政府各部中，通常会有一名常务次长或次官作为该部的常设领导。常务次长往往也是本部的财务总管，向主持所有部务活动的大臣负责。一些较大的政府部门还会增设一名副常务次长，与其他高级公务员一起担当大臣的主要政策顾问（见图13.1）。他们在诸如回复议会质询、起草大臣讲话稿、出席下院专业委员会会议等重要事务上为大臣出谋划策，协助大臣管理部务工作，拟定立法议案，以及为内阁会议及其相关专业委员会起草会议纪要等文件。

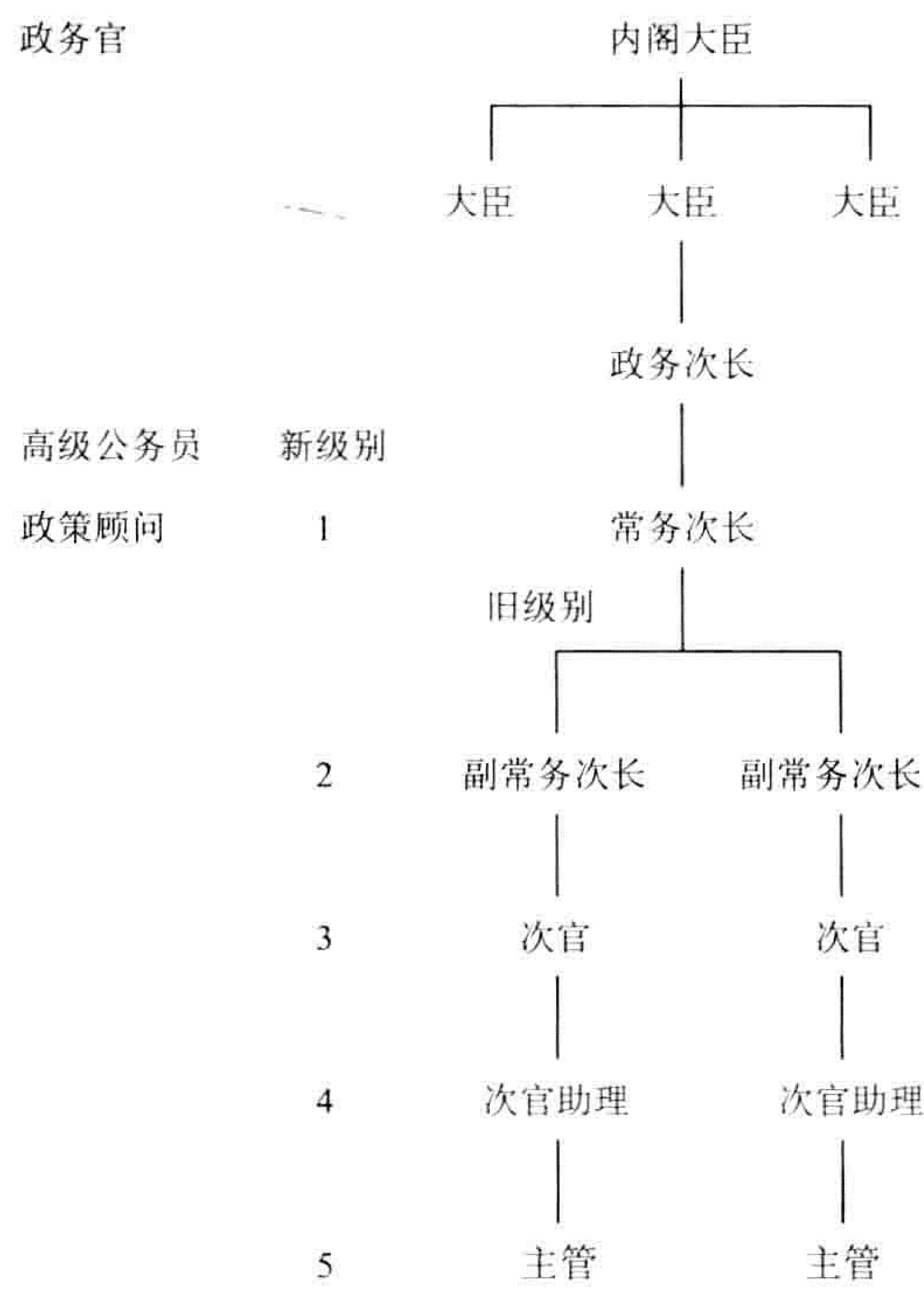


图13.1 政府部门组织架构

在1968年以前，公务员一直由财政部负责管理，公务员的录用则是由文职人员委员会所掌控。此后，根据福尔顿特别委员会的建议，公务员的管理和录用转交给一个新成立的公务员部负责。后来，该部又被撒切尔夫人于1981年予以撤销，其职能被移交至一个较低级别的人事管理局。1987年大选后，人事管理局大幅裁员，有关公务员的招募及薪资待遇等职责又重新交给财政部。1992年，人事管理局更名为公务员事务大臣办公厅，负责有关公务员培训、公平竞争及高级公务员的选聘等事务。1998年，该办公厅又被并入内阁办公厅。这就是公务员管理机构的一段乱史（参见图13.2）。

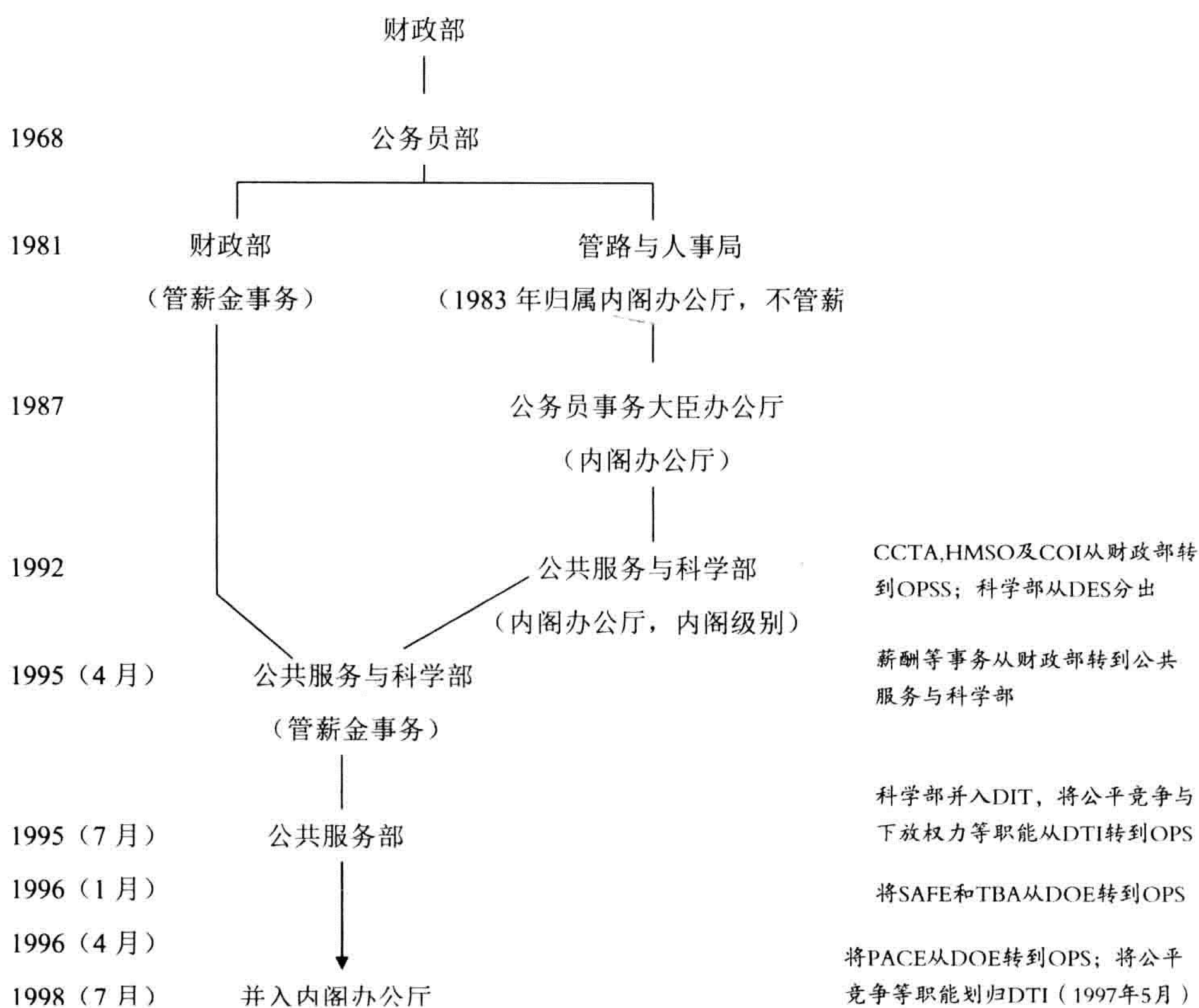


图13.2　英国政府主管公务员事务的组织架构示意图：历史演变

二、政治中立、职务常任、无公开责任

现代公务员制度具有政治中立、职务常任、无公开责任等三个基本特征。这些原则一直是英国“法定官僚机构”的标志（Parris，1969）。

早在18世纪，许多政府官员就曾企盼他们的职位应当是永久性的，而公务员的这一权力直到1780~1830年期间才逐渐建立起来。在这一时期，政府的行政管理终于被作为一个单独的权力范围与政治分割开来。而在此之前，所有的行政官员，亦即公务员，其职位都不是永久性的。承认行政管理有别于政治权力的观点最终形成了公务员制度的这些特征：从职业角度讲，每当政府出现更迭时，谁去谁留就成了公务员个人生涯中的关键时刻。政府管理职能的不断扩大，使很多公务员觉得愈来愈难以将政治职务与行政职位融为一体，他们不得不从二者中择其一。议会也对君主的行政任命权感到越来越嫉恨，竭力采取使公务员职位永久化和薪酬化等方式来削弱君主的这一权利。那种认为公务员或非政治职务的官员应由君主任命的观念，其依据是所有行政官员都是为君主而不是为那些执政的大臣服务的。

对公务员制度持政治中立观念的人认为，公务员的正式身份是为君主服务的，而国家利益应当高于政党利益，因此公务员应当愿意为任何一个执政党的政府效力。政治中立的原则规定公务员在参与政治活动和公开发表政治见解等方面要受到一定的限制。普通公务员可以参与不代表议会组织的政治活动，高级公务员尽管可以随意参加某一政党，但不可以同时在该党担任任何政治职务。在其他一些国家，如法国和西德，高级公务员在参与政治活动时也可以请假离职一段时间。与此相比，英国的高级公务员一旦成为政治高官的候选人，他就必须先辞去公务员职务，但严格按此程序辞职的人寥寥无几。如2000年在保守党的前排议员中，就保留了大卫·威利特和安德鲁·兰斯利，二人都是前公务员出身。但按照英国的公务员制度，个人可以将公务员作为一种职业选择，而不是为参与政党政治做准备。

由于保守党和工党两大政党之间在很大范围经常能够达成协商一致，无论谁执政，很多政策在一定程度上都有连贯性，因此，对公务员而言，相对比较容易转换角色。用里德利教授的话形容，公务员很像变色龙，“随着政府的更迭而及时更换颜色”。这在一定程度上促使人们广泛接受高级公务员必须遵守政治中立这一原则。然而在1980年代，由于保守党和工党在意识形态上的差距逐渐加大，使公务员要保持“超越党派”的形象变得越来越困难。一些政治评论家和工党领袖人物怀疑一些公务员由于保守党长期执政的影响而受到了“感染”。

公务员的政治中立原则与其无公开责任的原则密切相关。从理论上讲，内阁大臣决定政策并掌握政策的解释权。内阁大臣向议会负责的理念就是基于公务员

是作为大臣的代理人而行事的观念。按照内阁大臣负责制的原则，无论公正与否，大臣都要对其管辖部门的行为承担褒贬之责任（参阅本书第三章之“大臣负责制”）。这一理论的现代模式可以追溯到1873年。当年邮政部有一位名叫斯丘达莫尔的官员承认应对一起挪用资金的案件负个人责任，当时的财政大臣在向议会作解释时，也认为此事是斯丘达莫尔的失职行为。但有一位叫伯纳尔·奥斯卡的后排议员反驳说：“本届议会与这位斯丘达莫尔先生毫不相干。他绝非向我们负责。我们应当追究的是那些掌管相关部门的头头。”此案例表明，只要是内阁大臣负责制，其下属公务员就是按照大臣的意愿行事，那么，一旦出了问题，相关的公务员就没有必要为自己开脱责任寻找理由。

按照惯例，议会设立的特别委员会在向内阁大臣提出咨询，了解他们做某项决定的理由及是否征求了相关公务员的建议时，这些委员会的能力是有所限制的。内阁大臣和相关公务员往往可以拿相关的惯例作为挡箭牌。以1986年发生的韦斯特兰事件为例，该事件由于导致了两位内阁大臣辞职而引起人们对大臣负责制、大臣与公务员的关系以及两者对议会的责任等问题的关注。当时的保守党政府拒绝答复下院国防特别委员会有关公务员问题的质询：“本届政府提请各位注意，公务员在向议会专门委员会提供证据时，对凡是涉及或可能涉及对他们的个人行为或对其他知名官员造成直接影响的问题，他们可以不作回答。”于是，该委员会不得不召集两次会议，由内阁办公厅主任罗伯特·阿姆斯特朗主持，约见主要官员来了解相关情况。

以上这些原则近年来也受到挑战。原先设立的统一管理公务员的部门职能已逐渐被划并到一些部门分管。大多数公务员都被调到从事公共事业管理的行政机构。这些机构大都可以自行招募行政长官（而不用通过文职人员委员会），并付给他们相当可观的工资收入，从而吸引了许多私营企业的经理人员应聘这些职位。从前公务员的普通工资制度在引入效绩工资以及允许这些行政机构自定工资标准之后已经完全被打破。许多高级公务员的职位不仅受到来自社会公开竞争的压力，而且还要受到通常是3~4年聘用合同的限制。有关公务员职务常任的传统观念再也不被看好。至于公务员无公开责任的原则，也受到了相当程度的冲击。如对政务刨根问底的大众媒体，一些退休大臣在其回忆录中公开了许多颇有争议的观点和公务员的建议，议会行政监察专员对一些公务员滥用行政权力案例的报告，议会专门委员会和其他机构对一些公务员的调查质询，以及许多退休的高级公务员自己公开的内部秘密，所有这些都在不同程度上侵蚀着公务员的无公开责

任原则。一个明显的例子是，1994年由理查德·斯考特爵士负责调查的麦特里克斯—丘吉尔事件（非法向伊拉克出售武器），包括对一些内阁大臣和高级公务员的行为展开调查，引起了人们对公务员免除公开责任原则提出尖锐的批评。

框图13.1 公务员与宪法

公务员

- 为君主服务
- 受雇于公共服务管理机构
- 薪酬来源于税收

议员、法官、军人、地方政府官员及公营公司雇员等均不属于公务员。公务员包括约3000名高级政策顾问。公务员的级别分为1～5级。其传统职位是：

- 常务次长
- 副常务次长
- 次官
- 次官助理
- 主管

公务员是大臣们所信赖的顾问

- 职务常任
- 政治中立
- 无公开责任

大臣是政府部门的政治领导。他们对其所采纳的建议要承担褒贬责任。大臣与公务员的不同之处在于：

- 临时性
- 政治上从属党派
- 承担公开责任

大臣的这种关系在《大臣负责制法案》(具有宪法效力)中有明确规定

实例

1986年，时任贸易和工业大臣的利昂·布里丹引咎辞职。其原因是该部一个名叫科利特·鲍的公务员无意中泄露了一封机要信函，而信中内容却是故意贬低时任国防大臣的迈克尔·霍塞尔廷。

框图13.2　公务员的传统观念正受到挑战的威胁吗?

职务常任	公务员的工作不会因为政治因素导致的政府变动而变动。 近年来这一原则已受到舆论攻击。在1994年发表的题为《持续与改革》的政府白皮书中，有些建议旨在削减高级公务员的职位安全系数，公务员的工资应与其工作业绩挂钩，鼓励公务员在公共事业部门和私营公司之间交流互动。这些建议在布莱尔首相推动的政府现代化改革计划中得到了贯彻落实
政治中立	公务员在名义上是为君主服务的，而不是为当政的政府工作；因此，公务员的立场就应当像君主一样，超越政党政治。 ● 他们不可以担任政治领导职务 ● 不可以对政治事件公开发表个人意见 但是， ● 他们可以参加选举 ● 他们可以加入一个政党 有人指责撒切尔夫人损害了有关公务员在政治上应保持中立的原则。在1980年代，在两个高级别公务员（常务次长和副常务次长）的任命上，都是由撒切尔夫人首相直接说了算，几乎完全颠覆了以往的做法。尽管撒切尔夫人声称她只关心高级别公务员的任命，“但是所有这些任免中……个人的处事能力、领导魄力和工作热情才是决定因素；至于政治上的忠诚度如何，则不是我所考虑的。”内阁大臣罗伯特·阿姆斯特朗是如此肯定撒切尔夫人的这一观点，他说：“她在选用高级公务员时，的确没有从政治方面考虑……对此她从不担心，也不去打听这些被推荐对象的政治观点或倾向……”（Richards，1997）。 布莱尔首相及其大臣们也因为将公务员政治化而遭到指责。到1999年底，除了两位主管情报的部级官员之外，所有于1997年5月1日起任命的高级公务员，都被那些在处理工党政府事务中表现更为积极的官员所取代。大臣们在任命特别顾问的人数上也创下了最高纪录，而这些顾问大都是从工党的政治角度考虑设置的。这些做法引起了公务员的普遍质疑，

	如同他们在撒切尔夫人执政时期，如果公务员想得到晋升，他们在表达不同意见时就要竭力向主管他们的大臣看齐。 公务员不受党派之见限制的传统观念，由于竞选公务员职务的人越来越接受政府激进改革政策而不断受到威胁，有时甚至要为此做出牺牲。
无公开责任	公务员是大臣的秘密顾问。大臣为公务员承担公开责任。 近年来这一原则在以下方面遭到损害： ● 公众咨询、议会各专门委员会及政府监察专员的调查报告逐渐趋向于追究当事公务员的个人责任 ● 大众媒体愈来愈追根问底，较少顾及传统的公务员“游戏规则” ● 由前任大臣及其政治助手撰写并公开发表的回忆录和日记愈来愈多，内部事务日益公开

三、公务员的招录

在探讨公务员的政治作用与决策作用时，主要是指高级公务员，即担任主管以上职务的公务员。绝大多数高级公务员都集中在伦敦中心区工作（只有少数供职于苏格兰和威尔士事务部的人分别在爱丁堡和加的夫上班），他们的工作大都与制定政策密切相关。高级公务员的构成，或是从高等院校直接录取，或是从低级公务员一步步提拔晋升，也有一部分是从公务员队伍之外选聘而来的。此外，还有一些是专家出身，诸如工程师、医生、科学家、经济学家、统计学家和律师等。这些专家主要是发挥技术作用，为行政领导充当专业顾问。

由于高级公务员所承担的工作要求具备更高的智力，其招聘通常是采取一整套严格的笔试和面试制度。早在1854年，根据《诺斯科特—特里维廉报告》，首次提出建立公开的考试竞争制度来提高招聘公务员的标准，纠正以往公务员的晋升主要依靠政治恩赐的做法。该报告提出的一些主要原则成为英国下一世纪公务员聘任制度的雏形。公务员的选聘迄今仍然由一个独立的“文职人员委员会”负责进行，使之摆脱了政治家们的插手干预。外部的竞聘者（年龄要求在20~27岁之间并具有大学或理工学院颁发的学位证书）必须要通过一个分为三个阶段的选拔考试，才能进入选聘公务员的“快班”。第一阶段的笔试要持续一天半，然后

由“文职人员选拔委员会”对其中的及格者再进行一次笔试和面试。第三阶段则是由“终考选拔委员会”主持，对通过前两轮考试的应聘者进行最后一次开放式的面试，考生可就一般问题进行回答。

四、批评与改革（一）

自1854年《诺斯科特—特里维廉报告》（即《关于建立英国常任公务员制度的报告》。——译者注）被批准实施以来，英国的公务员制度因充分体现出高效、公平与公正而受到普遍赞扬，但在1960年代以后，却一再遭到舆论的批评（就像许多其他政治制度一样饱受诟病）。其中部分原因是公众对政府制定的许多政策不断提出批评或感到不满意，这使公务员制度也不可避免地成为众矢之的。这里有必要对以下各种批评意见加以甄别：

1. 对英国经济相对不景气所引起的抱怨，这类批评大都指向作为主要经济管理部门的财政部；
2. 来自政治左翼针对出身中产阶级背景的高级行政官员的抨击（其怀疑的“证据”是，这类领导的出身使他们与生俱来就反对工党），以及工商界指责公务员对企业管理及其风险缺乏了解；
3. 批评公务员队伍普遍是“业余水平”，缺少现代行政管理所必须掌握的管理素质和相关的技能；
4. 指责公务员对大臣的影响力过大，主要表现在一些部门制定的政策长期一成不变，没有随着政府的更迭而发生变化。无论是左翼还是右翼力量执政，都会发生这种状况，这是英国宪政的一个“共谋现象”；
5. 批评有些公务员干扰大臣决策，这类批评常常来自左翼。他们怀疑许多讲稿都是在最后时间才呈递大臣审改，使大臣很难仔细阅读厚厚的讲稿而忽略一些细节，对公务员所提建议也来不及认真推敲；或者是一些公务员如果对大臣的决策不满，他们在执行当中就会三心二意而不是密切配合。对此，《克罗斯曼日记》作了形象的比喻：有的大臣在处理同其身边公务员的关系时如同打仗一般，这些公务员竭力想战胜大臣以采纳他们的“部门意见”。对类似这样的紧张关系，托尼·本在1974～1979年担任政府大臣时就深有体会（Sedgemore，1980）。

上述批评意见中，有一些要求改革公务员制度的主张是相互矛盾的，例如，一方面要求公务员具有较多的专业知识和首创精神，另一方面又要求他们服从

非专业化大臣的领导；既要公务员更多地参与有关政策的公开辩论，又要他们尊重无公开责任原则与大臣负责制。一方面批评公务员对大臣施加过多的影响，另一方面又指责他们过于依附大臣的领导。这些前后矛盾的抱怨，可以用一句非常形象的批评来比喻："超人和超级老鼠竟然会同床共眠。"（Heclo & Wildavsky，1974）

福尔顿委员会（专门为调查公务员制度现状而设立）在1968年提交的报告中，列举了许多对公务员的批评意见。该报告对公务员的选拔一向听凭那些"业余的"和"天才的门外汉"的意见表示强烈不满，要求在政府各部设立专业的规划机构，吸引更多的专家参与，招募具有"相关专业知识"的大学毕业生进入公务员队伍。该报告还提出了如下建议：

- 统一公务员的等级和分类标准
- 设立公务员培训学院，在行政管理、数据处理、经济分析及其他技术方面对公务员进行在职培训
- 成立公务员部
- 扩大从社会上招聘公务员的比例
- "分出"一部分政府工作交给一些半自治的官方机构去做。

福尔顿委员会的建议报告，并没有引起公务员制度发生根本性的变化。其中有关设立规划机构、"分出"部分政府工作以及招收相关专业的大学毕业生等建议均没有得到采纳，但针对在职培训的公务员培训学院却建起来了。在原来的文职人员委员会和部分财政部人员的基础上组建了新的公务员部，并授予该部招收和培训公务员、制定公务员薪金等政府部门的职能和权力。然而，撒切尔夫人在担任首相期间，对公务员部的工作日渐不满，最终于1982年撤销了该部。此后，除了主管一级公务员的聘任以外，很少从社会外界或新人中招收高级公务员，取而代之的是任用了比较多的政治顾问。在聘任新的公务员方面，对其社会和教育背景的要求几乎没有任何变化，也并不考虑他们是否具备"相关的"专业知识。福尔顿报告所提出的一些建议，包括"分出"一些政府职能（这是推行合同外包式管理和私有化的前兆）和实行目标管理制度等，直到1980年代后期，随着政府代理机构的创立，才逐渐获得愈来愈多的支持。

五、公务员的晋升

大多数赶上晋升“快班”的公务员，都可以企盼至少能提拔为次官助理一级的职位。要想晋升到常务次长这样的顶级职位，则完全由现任的首相所掌握，尽管首相也要事先得到其他资深常务次长和内阁大臣（由两者组成一个高级公务员选拔委员会）以及该部大臣的举荐。与其他历任首相比，撒切尔夫人显得更喜欢插手高级公务员的晋升。在财政部供过职的公务员通常要比其他部门的同僚有更多获得晋升的机遇，部分原因在于财政部录用的官员中“坐直升机”的比例历来就高得多。通常只有那些在财政部、内阁办公厅或首相办公厅（最好是所有三个部门）有过任职经历的公务员，才有可能晋升为职业领导人，如果在这三个部门都供过职，则希望最大。作为一个年轻的公务员，只有通过在这些关键岗位上的工作经历，才能够有机会接触到首相、内阁大臣们及其他部门的要员，并与他们建立密切的关系。因此，这一类公务员很容易派到其他政府部门担任高级职务。以最近升任内阁大臣的罗伯特·阿姆斯特朗（1979~1987年）和罗宾·巴特勒（1987~1997年）为例，二人都曾在几任首相的办公厅工作过，并且均在财政部长期供职。

公务员的晋升在很大程度上取决于其资深上司的赞同和本人从政经验的不断积累，这就要求本人表现出很强的工作能力，其中特别强调在起草文件、拟定政策和在某个专业委员会提交议案并使之获得同意等方面的综合能力。所有这些，都要求一个公务员应当具备“思维敏捷”和“办事稳妥”的素质，不仅仅是敢于创新和承担风险，也不单纯是某个方面的专家，或是只善于执行某一具体政策。这种漫长的学习领导能力的过程，对那些受过良好教育并有较好社会背景的高级公务员来说，或许会大大加快。在过去十年中，出现了一类以新公共管理观念为基础的新型公务员（见本章“结论”部分）。他们更加熟悉商业机制，以消费者或市场为导向，更加专注于公共资源与服务的管理，其作用远远大于为大臣提供政策性建议。

高级公务员显然不是各方面都有经验的多面手。公务员队伍中，多数人都是从二十一二岁的大学毕业生中直接招募的，而且一直工作到退休，30岁以后当公务员的是极少数。尽管有些公务员可以提前退休，然后到私营企业或国有公司任职，但从后者反过来再当公务员的则是极少数。在英国，能够称得上多面手的高级公务员，大都是指那些在制定政策的过程中能够广泛听取意见，并在内阁、议

会及压力集团讨论通过该政策时能够充分施加个人影响力的人。对英国这种现状持辩护态度的传统观点认为，在政府的行政管理中始终都有政治影响的一面，而那些技术治国论者和专家型领导对此则感到乏味或不以为然。在法国或德国，许多高级公务员都喜欢接受有关行政法律的培训，在美国则是偏重行政管理或公共行政管理方面的培训。

白厅在公务员的任用上历来不欢迎“外来人”，只有在20世纪两次世界大战等特殊情况下有例外（Hennesy，1990）。部分原因是传统观念认为公务员是一种职业生涯，而大多数半路出家的外来人，其任命大都是出于政治方面的考量，因此担心他们在职业公务员与大臣之间可能会形成一道障碍，并且使公务员制度政治化。在高级公务员中，也有一个传统观念，即决定职务升迁的主要因素应当是与资历相关的各种优点，而不是对某个政党的忠诚度。这些传统观点正在逐渐改变。按照新型公务员的观点，他们认为公务员工作可以是阶段性的，不必固守在白厅工作一辈子，对那些从社会招聘来的或是在新的政府代理机构工作的专家型公务员来说，尤其赞同这一观点。

从1964年开始，工党政府尝试从社会上招聘少量专业人士，主要是记者和经济专家，在政府设立的一些临时部门担任公务员职务，尤其是像经济事务管理署一类的临时机构。这一做法后来逐渐加以推广，以至于最终所有的内阁大臣现在都配有一名特别顾问，有的甚至还配有两名。这些特别顾问通常都是执政党的支持者，他们协助大臣处理有关政策研究、宪政事务、联络后排议员和执政党总部、起草讲演稿等事宜。有时候大臣也会根据这些顾问在某一政策领域的专长，请他们对公务员呈递的相关文件提出个人意见。但在这方面，哪个国家也比不上法国政府，每位大臣都配有由十来个特别顾问，相当于一个“小内阁”。

1999年底，布莱尔领导的工党政府将白厅和唐宁街10号特别顾问的人数从梅杰执政时期的38人扩大到 74人。这些顾问协助大臣拟定政策，保持工党与媒体的联系。支持这种做法者认为，这些顾问能够从政党政治的角度考虑问题，而普通公务员则往往做不到，因此他们有时候可以促使公务员了解大臣们的政治见解。随着特别顾问人数的增多，有人开始担心布莱尔任命的一些顾问会过多地干预政治。他们质问：“纳税人为什么要为这些实际上从事政党活动的人买单？”负责调查公众生活标准的尼尔委员会在2000年发表的报告中，指出了公众在这方面对政府的抱怨，尽管认为此举并不太过分，但还是建议政府应当制定一套针对这类特别顾问的行为准则，并将其人数限制在议会财力可以控制的范围之内。

六、公务员与大臣

大多数政府部门都是按照传统的等级分工进行日常工作的，从文件的拟定修改到呈递审批，其间要经过一层层上级领导的审阅，最后才送达常务次长手中。一些大臣在工作中会刻意征询下层公务员的意见，鼓励他们就政策问题当面发表不同看法。他们喜欢所有提交到大臣的政策文件上都能列出赞成与反对的意见，并按照轻重缓急提出处理意见或建议。如果大臣对某一问题的态度不积极或缺乏兴趣，抑或是遇到下属们就能“设法处理”的问题时，大臣往往会有意忽略这些文件。鲁瓦·詹金斯在其回忆录（1975）中提到，他在担任内政大臣期间（1965~1967年），所有内政部的文件都是由常务次长直接转呈给他，使他无法掌握下属们究竟有哪些不同意见。因此，他担心：

“这种工作制度，会把内政大臣同下属的决策意见完全隔离开来，并且还会造成下属们在开会时不大愿意畅所欲言地发表反对意见。文件上协调一致的意见往往产生于会议桌上协调一致的沉默。”

因此，詹金斯经常有意识地深入到内政部的基层部门，广泛征询下属们的不同意见。

有些大臣对本部门就某些问题所采取的立场，有时候的确会持有不同的意见。在詹金斯执掌内政部时，他对社会治安等问题的自由派观点在很大程度上一直左右着内政部，直到1990年代迈克尔·霍华德推行公务员改革时才逐渐扭转了这种“很难扭转”的状况。在撒切尔夫人内阁中担任贸易和工业部大臣的扬·格拉夫汉姆勋爵，就强烈反对其下属有支持政府干预经济的想法，而肯尼斯·贝克大臣则对教育和科学部的一些既定政策提出了挑战。此类大臣都有明显的政治倾向性，在他们眼里只看重时任首相的态度而不会顾及下属公务员的意见，并且只想从发泄对现行政策的不满中捞到政治好处（Marsh, Smith & Richands, 2000）。

理查德·克里斯曼在其《工作日记》首卷的开头部分，对他在担任大臣期间所感受的诱惑与孤独做了如下描述：

1964年10月17日，我被任命为住房部大臣。今天才是到任后的第22天。天哪，日子显得特别漫长！我好像还没有完全作为一名内阁大臣进入新的生活。尽管我对此早已有所期待和预料，但我已经意识到，作为大臣要花很大的气力才能不受下属公务员的摆布。我的大臣办公室就像是一间隔离室，下属们偶尔

才会允许一个普通人进来看我……他们都对我毕恭毕敬，“是，大臣！”“不是，大臣！”“您想这么做吗，大臣？”整天伴随着这些唯唯诺诺，让人总感觉到凡是大臣决定的事情肯定就是正确的。我的私人秘书的工作就是保证大臣按时进入白厅，不能因为迟到令有关方面或者大臣本人感到尴尬，其言谈举止要符合中央政府机关的规范……我要做的仅仅是将各种文件从“呈阅件”夹子放入“已阅件”夹子中，甚至连圈阅的标记都无须做，也不用担心没人处理。我的大臣办公室所关心的就是保证大臣的日常工作有条不紊地进行，并保证大臣可以按部就班地生活。

——《克罗斯曼日记》（卷一），第21~22页

大臣的私人办公室通常由一位私人秘书和最多三名私人秘书助理组成。其主要职责是随时保持大臣与其负责部门之间的联系，诸如做好电话记录、安排会见时间、简要汇报工作等。所有提交该部处理的文件都先由大臣私人办公室进行筛选，以决定哪些文件应当由大臣亲自审阅，以及接见哪些代表。什么事情需要大臣亲自处理，通常取决于该事情的敏感性，对财力的要求程度，是否要做政治上的判断，以及揣摩不透大臣对此事有何反应等因素。要能够准确把握大臣的思想，是高级公务员能否发挥决策作用的一个重要因素。换言之，他们在起草文件、处理事务和应对其他政府部门议案等方面，是否能与大臣的想法契合。他们不仅需要掌握专业知识，还要善于洞悉大臣的心思。

高级公务员通常要花大约五分之一的工作时间来处理与议会相关的事情，例如准备回复议会咨询，起草立法文件，拟定大臣讲稿及回复议员来往信函等。如此看来，公务员很容易遇到来自议会、法院和议会督导等方面的批评，所以他们奉行谨小慎微的办事原则就不足为奇了，甚至有时候显得过于小心。面对如此多的压力，很多公务员对于“创新”或“政治化”等新的要求显得很难适应。

七、不同的角色作用

无论是大臣本人还是其属下的高级公务员，都希望本部门的工作能够受到媒体的好评，但双方在角色作用方面却有很多明显的差异。大臣的政治威望主要表现在他对外界所能施加的影响，譬如压力集团、党内积极分子、议会、大臣同僚以及大众媒体等对他的反映。大臣是在一个公开的世界活动，如果处事太过于隐

秘，则不大可能给他带来较多的政治回报，这是因为他担任大臣职务并留下政绩的时间或许只有一两年而已，他的政策倾向、政治活动时间表及政治风险等，与他的那些下级官员相比可能大不相同。

而公务员的威信和职业生涯的前途，则主要取决于同事们对他的评价，而不是大臣个人。公务员关心的是白厅这部“机器”是否顺利运转，以及怎样维护白厅这个“社区”的公共道德。在公务员看来，一个令人崇拜的行政领导，应当是“为人正直”、“处事稳妥”和“值得信赖”的人，知道如何操作政府这部机器，并能处理好与其他各部同事之间的关系。高级公务员的工作大都是缺乏对外交际的“室内工作”，通常要消耗大量时间去做咨询、协商及处理一大堆涉及部内外各种关系的事务。换言之，在白厅看来，公务员行为的受重视程度远比政府部门的判断标准要高。这是因为，白厅还要权衡：对每一项政策的实施，无论是成功还是失败，受到褒贬的永远是大臣个人而不是相关的公务员。具体拟定政策的公务员往往可以挑起争论，也可以引起其他部门提出问题，甚至还可以让本部门大臣陷入麻烦。

美国的一些分析家认为，尽管英国公务员制度的政治中立受到很多赞扬，但却容易造成公务员在贯彻某项政策时缺乏责任感，其原因是他们常常要为不同的大臣工作，他们所执行的政策也会随之变化，而作为高级公务员，他们更愿意超脱一些。这些分析家援引了美国的公务员制度作比较，后者允许总统和内阁成员在一些政策要害部门聘用少量的外部人士，他们对决策者个人或政策本身都是高度负责的。对英国公务员制度提出猛烈批评的是曾担任撒切尔夫人政策顾问组第一任组长的约翰·霍斯金斯爵士（1979~1982年）。他多次埋怨说，迷信公务员的中立原则所造成的一个结果，就是一些公务员对他们的大臣根本不是尽心尽力（1982，1984）的辅佐。对此，他提出的纠正措施是，应当采用政治聘任，从社会外界（大都从工商界）招聘一些人担任政府部门的高级职务。但是，公务员对大臣极端负责也并非总是好事，比如那些拟定人头税的公务员，他们往往事先不同地方政府的财政专家进行协商，也不研究外国的做法，或者没有充分探讨现行税收政策存在哪些不足，这就难免使人头税政策屡遭失败（Butler，Adonis & Travers，1995）。假如他们事先能够提醒政府谨慎从事、即使是批评式的抱怨，也可能会促使政府改进税收工作。

对大臣素质高低的判断，在公务员之间也有一些共同的看法。他们通常喜欢大臣办事果断，雷厉风行，坚持不懈，并且维护本部门利益。他们也欣赏大臣能

够快速批阅和吃透文件精神的能力。一名大臣如果能在部与部之间的争执中为本部门赢得公平的利益，或是在公众中和议会里有突出的表现，他就能够大大鼓舞该部公务员的士气。一些大臣在其公开发表的日记中，都曾非常真实地描述了他们所承受的各种压力，这些压力来自诸如努力争取财政部提高本部门的预算资金，与其他部门厘清各自责任，与议会领导商讨安排相关立法提案的时间等。反之，对那些比较弱势或是被下属认为是工作能力较差的大臣，在他领导下的部门工作的公务员就必须付出更多的时间以减少由此造成的损失。高级公务员大都是嗅觉灵敏的政治动物，他们能很快觉察出某一政策路线的兴衰沉浮，也可以预感到某些大臣的晋升变迁。大臣的政治立场通常都会对白厅相关部门公务员的士气产生影响。

框图13.3 公务员对杰出大臣工作能力的衡量标准

一名杰出的大臣应做到：

- 处事果断
- 维护本部门利益
- 批阅文件迅速，掌握文件实质
- 善于处理部与部之间的争执
- 善于为本部门争取预算资金
- 使本部门获得媒体好评

工作能力较弱的大臣，经常会导致本部门的公务员被迫做一些补救工作，由此影响到本部门的士气以及白厅对该部的看法。

八、沟通与协调

无论是可靠的信息还是小道消息，都可以在白厅迅速地不胫而走。公务员们都急于知道部门之间“究竟发生了什么事情”，且不论它是否会对某个部门的工作造成什么影响。部门之间的协调与信息交流（甚或是小道消息）对白厅这部机器的有效运转是很有必要的，即使这种沟通与协调经常是非正式的，但却是“有必要知道的”。部门之间的合作来源于公务员群体的一个共识，即在白厅这个小小社区里人与人之间的关系非常重要。在处理部门之间的不同意见时，为了维护良好的关系和促进合作，往往要采取拖延时间（同时也在寻求解决措施）、模棱

两可的回复（以敷衍或调解分歧）等策略。

在白厅内部，正式的协调工作大都是通过一些跨部门的特别委员会来做的，这些委员会在级别上相当于内阁下设的各专门委员会。此类委员会通常由相关部门的高级公务员组成，而分管他们的大臣往往又是内阁下设的专门委员会成员。由这些高级公务员主持特别委员会的日常工作，许多问题都是在经过他们协调之后再转呈有关大臣处理。通常是由相关的高级公务员按照与有关部门已经达成的协议向有关大臣作简要汇报。此类委员会也设有专门的工作组，由下层公务员为其工作。原则上讲，这些委员会的工作人员是一个独立的团队，而不是某一部门的代言人。最后，常务次官每周要举行一次例会，商议计划提交内阁会议的事项。在布莱尔执政时期还建立了一种新的协调制度，由新成立的一些项目工作组来处理跨部门的协调工作。

这种协调制度，在大臣与公务员之间明显地造成彼此的紧张关系。这样一个跨部门的协调委员会，等于以某种方式提前排除了大臣的一些选择，因为一旦该委员会就某项政策达成了一致意见，即使是内阁大臣也会犹豫是否有必要再提出疑问。对此，克罗斯曼抱怨说，他的下属首先是忠于他们所在的部门，其次是忠于财政部，然后，如果还有剩余的忠诚，才是对他本人。由此可见，建立这种协调委员会的制度，本身就是为了促进政府各部之间的合作，以防止极端部门主义的产生。

九、职责与责任

能够领悟和贯彻大臣的意图，是大臣对公务员的普遍期待。然而，在协助大臣处理党务和部门政务之间却有一条明确的分界线。这是因为，前者的做法有悖于公务员政治中立的原则。作为公务员，是不允许向反对党方面泄漏政府情报的，尽管有时候在政府允许下他们可以与反对党发言人进行协商，通常都是在大选前夕才有此类接触。他们也可以协助大臣制定一些带有明显政治倾向的战术和策略，但不允许在议会之外协助处理政党事务，譬如，在某个政党大会上发言，或积极从事竞选活动。作为常务次长，如果他发现本部大臣企图在下院阻挠反对党向大臣提出质询或是想增加预算外开支，他也可以拒不服从该大臣的有关指示。1985年，国防部一位名叫克莱夫·庞廷的公务员，被指控向一位反对党议员泄露机密材料，对他的审判引起了有关公务员职责的质疑。庞廷在辩护中声称，在福克兰群岛（马尔维纳斯群岛）战争期间，他的主管大臣曾就阿根廷的“贝尔

格拉诺号”潜艇沉没事件向公众撒过谎，而他本人则是因为一份机要文件的泄漏才导致他撒谎，并不能由此认定他损害了公众利益。法官对此则表示反对，认为任何事情是否涉及公众利益都应当由当时执政的政府来做决定，而不是由公务员个人来做判断。

此案造成的一个结果是，1987年时任内阁大臣和公务员总管的罗伯特·阿姆斯特朗爵士制订了一套有关公务员职责和责任的《指导意见》。其中重点指出，公务员是为君主服务的，或者说实际上是为现时执政的政府服务的，公务员的首要职责就是要对本部门的大臣负责。在1987年的一届议会中，海外援助部的常务次长坚决反对将援助资金用于马来西亚修建一座水坝，认为这是滥用预算资金。此后，梅杰首相进一步修订了《公务员法案》（1995），其中重申了公务员保持政治中立原则的重要性。根据该法案，由文职人员委员会而不是掌管公务员事务的内阁大臣负责处理有关公务员的涉法诉讼，特别是涉及公务员被视为违背良知或是怀疑违反了《公务员法案》的案件。

十、公务员的权力

最后一个要考虑的问题，就是在大臣负责制的外衣下，公务员要求行使更多的实际权力。一种观点认为，政府的官僚机构过于保守，政府对长期以来所形成的一整套行政管理模式总是感到自我满足。例如，每逢政府各部在遇到政策选项分歧时，需要向哪些个人和利益集团进行协商，或是对某一政策要表达统一立场的时候，他们都是通过内部协商寻求解决的。用某位常务次长的话来形容，这是“部门智慧大量集中”的表现（Bridges，1950）。这种部门智慧来源于“长年累月行政经验的积累”，是随着部门与各专门委员会不断交换意见和协调，经过无数次非正式协商以及部门全体同事的密切合作才逐渐形成的。有一种观点认为，正是因为公务员“在某种程度上已经被他们的务实做法和务实观点所麻痹了”，所以他们才时常感到“应当是予以纠正的时候了”（布莱恩·卡本爵士，引自Young & Sloman，1982：31）。另一位高级公务员也特别谈到要纠正这种“总是安于现状”思想的重要性，认为这种状况限制了许多政治家和政府官员发挥其个人的主观能动性（Armstrong，1970：21）。如果行政官员长期在这种安于现状的环境下工作，难免会对一位主张改革的大臣持怀疑态度，并想方设法让他认识到“理想主义政策有赖于现实的各个方面”。

还有一种不同的批评意见，认为公务员和大臣们的工作条件通常都确保了两

者之间相互影响的重心偏向于前者。大臣所肩负的各种压力，从批阅议会、政府及其他文件到出席议会、选区和政府的各种会议，对本部门某些工作范围的相对忽视及较少在办公室处理公务，还有大臣与公务员之间在数量上的失衡，所有这些都迫使大臣们要竭力保持头脑清醒。这种超负荷的工作量也迫使公务员常常要以大臣的名义对一些事情做出判断和决策。据一份调查报告估计，贸易部在1971年提交大臣直接处理的事务仅占其工作量的百分之一。大臣可以将他们的政治观点和政治倾向以及哪些问题他想亲自研究处理告诉其下属，但在整理相关信息、分析研究和推荐选择方案的过程中，也会给公务员提供大量主动工作的机会。大臣们对“超负荷”工作的抱怨，也反映了大多数现代化国家不断扩大政府职责范围的趋势，故这一现象不仅限于英国。有一项统计显示，一位大臣通常要花好几个月的时间才能够了解并掌握所在部门的基本情况。

作为大臣，想要成功处理好各项工作并使自己处于主动地位，就不得不限制其自身利益和个人目标。布鲁斯·海迪称这类大臣为“抓大事型”大臣，他们尽可能地把日常工作和非紧急事项交给常务次长和属下去处理，自己则集中精力在少数关键问题上。这就难免在大臣与其属下官员之间产生合作与让步的问题，有时甚至还会形成张力。一些部门的观点明显地迁就该部大臣的意见，但在应对突发事件和各种政治压力以及部门人事变动（新来的大臣或官员持有不同观念）时，许多部门的确也会经常改变观念。在撒切尔夫人执政时期，很多部门突然改变意见的现象已经司空见惯。与1974~1979年这个时期相比，政府各部在就业、住房（尤其是公租房的销售）、教育及卫生等方面，态度会经常发生突变。在撒切尔夫人推行人头税改革时，就连一贯坚持征收住宅税的环境部也作了妥协。

假如我们回顾一下工党声称要实行的一些政策之所以最终遭到失败，究其原因，部门之间的意见冲突远胜于官僚主义作风，这是不言而喻的。成立于1967年的土地管理委员会，曾经提出以增加住房用地和抑制房价上涨为目标的土地使用政策，此项政策最终归于失败，其原因并非是遭到很多官员的阻挠，而纯粹是因为许多部门的建议与现实相去甚远。时任工业大臣本（1974~1975年）曾批评现行的公务员制度严重妨碍了该部修订的《工业关系法案》的顺利执行，尤其是削弱了该法有关强制性计划协议的规定。实际上，首相本人和大多数内阁成员根本就不支持本大臣的一些计划，而本的下属公务员们对此已早有察觉。

框图13.4 理论与实际：谁在真正行使权力：是公务员还是大臣？

理论 从理论上讲：

- 大臣确定政策计划
- 公务员为制定政策提供选择方案
- 公务员执行大臣的决策
- 公务员管理本部门的日常工作

公务员可以私下提出建议，由大臣决策并承担公众对该部工作褒贬之责。

实际 实际上，由于公务员制度的原因，使得大臣作为政治领导人对其下属公务员的地位事实上被削弱：

1. 工作压力。大臣不仅要负责本部门的全面工作，还要抽出时间处理议会、政党及选区等方面的事务。大臣必须委派代表参加。
2. 大臣在其任职的部门是短期的外来人：他们缺少专业经验，往往要依赖下属充当顾问。公务员拥有潜在的力量，可以使大臣当众显得“不能胜任工作”。
3. 单凭数量也是寡不敌众：大臣与高级公务员的比例约为1:65。
4. 信息：公务员承担筛选信息、分析研究及推荐方案等任务；由他们决定哪些信息大臣可以看或不可以看。大臣尽管有特别顾问的协助以及可以同智囊团联系，但他们获得选择性建议的渠道仍然有限。

马西娅·威廉斯（1964~1970年曾任哈罗德·威尔逊首相的私人政治秘书）在其著述中回忆她在唐宁街10号的经历，她这样描述白厅的权力：

在白厅各办公室和蓓尔美尔街（伦敦一街名，因俱乐部多而闻名。——译者注）的一些俱乐部里蕴藏着巨大的权力。选民们通常都以为只有在大选投票日当天历史才有机会改写。而现实却是，在很多情况下权力是保持在这些稳坐在白厅和俱乐部里的公务员手中，而那些当选的政要不过是走马灯似的匆匆过客。

——马西娅·威廉斯：《唐宁街10号内幕》

（伦敦韦登菲尔德与尼克尔森出版社，1972年，第344～345页）

芭芭拉·卡斯尔对现实中公务员的这种权力关系颇感吃惊。她描述道：

在我于1964年10月刚进入政府内阁时，我还天真地认为历届政府都是这样工作的：由一群政治家组成的内阁成员整天聚在一起商量，这些政策是我们当选时承诺要制定的，现在要确定哪些政策应当优先考虑？接着他们会做出一些决策，然后交给某个官方委员会去商议如何执行他们的决定。但很快我就醒悟了：我原先的想法与现实完全不符……我突然发现我从未被允许向内阁提交任何议案，所有内阁要讨论的议题都是经过某个官方委员会事先按照一套固定程序安排好的。而在该委员会讨论这些议案时，相关各部都参与了激烈的争论……这些部门在经过逐级的讨价还价之后终于达成相互让步，最后再向相关大臣作简要汇报。所以，当召开内阁会议时我才意识到，我压根儿就不在政治决策的核心圈内。

——芭芭拉·卡斯尔：《政界要员的权力》

（《星期日时报》1973年6月10日）

上述这些印象不仅仅是对1960年代政治环境的写照。柯斯提·米尔恩在1995年7月29日《泰晤士报》发表了一篇文章，对工党如何赢得下一届大选的问题，他是这样描写的：

正如一些工党议员开始指出的那样，赢得大选与治理国家完全是两回事。工党现在做好执掌国家权力的准备了吗？……对今天的影子内阁来说，问题在于上一届工党政府距今几乎已在民间的记忆中消失了……内阁办公厅前任常务次长彼得·肯普曾经对《新政治家》（英国一流的政治与文学周刊，1913年创刊。——译者注）的记者说，那些候补大臣们应当接受如何同老公务员打交道的专门培训，因为这些公务员恐怕早已将工党的政策建议都消化殆尽了，或者说完全丢弃了。

这个问题也不仅限于工党。阿兰·克拉克在回忆其担任保守党就业大臣初期时写道：

我的下属找到了一个新办法让我疲于奔命。我的时间已经大都用在处理本部

门常务委员会的工作上了。此外，我还要挤出时间参加一个被刻意安排的、没完没了的“如何适应大臣工作”的系列讲座。

——《克拉克日记》，第65页

十一、批评与改革（二）

自1979年以来，对公务员的作用和素质要求在政府一系列倡导改革的影响下受到了相当程度的挑战。唐宁街与高级公务员的关系也随之一度处于紧张状况。为便于理解公务员与政治家之间为何变得关系紧张，以下四个特点值得深思：

1. 撒切尔夫人对大多数公营事业管理机构颇为不满，尤其是厌恶其官僚主义作风。她认为这些公营机构的工作效率太低（她斥之为“耍笔杆子”，只会花纳税人的钱），提倡从私营企业的经济专家中提升公务员。在她任首相的晚期，公务员的数量比1979年4月（她上任之初）缩减了20%，一部分原因是为了提高工作效率，另一部分原因是转变了一些政府机构的职能分工。

2. 撒切尔夫人及其支持者对战后实行的政党共识制度持批评态度，认为这是社会民主党信奉的政治宗旨。她认为，现行的公务员制度助长了政党共识制度的连续性，亦即所谓的“安于现状”。很多人都支持她的这一观点。无论是工党的左翼（参阅托尼·本和克罗斯曼发表的日记以及一些曾在威尔逊首相问鼎唐宁街10号时担任过阁员的大臣所撰写的回忆录）还是右翼都对一些政府部门顽固坚持所谓政策延续性的做法提出了批评。譬如，外交部一贯赞成支持欧盟，财政部则坚持传统的收入政策，教育部则一向提倡建立综合学校的政策。他们还指责某些政府部门与一些院外活动集团关系甚密，如卫生部与一些健康医疗机构工会的关系。这无异是说，一些政府官员从中捞取个人的政治好处。

3. 与很多前任首相相反，撒切尔夫人总是在不断地调整一些政策。她很少花时间在高级公务员之间搞平衡（不会“左顾右盼”），她衡量一位大臣工作效率的方法就是看他或她能否敢于推翻该部门的一贯做法以及控制住本部门的财政支出。自1979年以后，在许多政策领域都发生了相当大的变化，就公务员队伍本身来讲，也产生了很大变化。这些事实表明，以往由公务员相对控制决策权的现象已经大为减少。

4. 撒切尔夫人对培养公务员不甚关注。1983年，她的一位前任政策顾问约

翰·霍斯金斯爵士指责一些高级公务员是“失败主义者”，在过去30多年里许多政策的失败和经济滑坡都与他们有关系，他们缺乏全面贯彻撒切尔夫人政策所需要的信心和精力。他赞成政府应当从那些比较有政治热情的公务员中提拔行政官员。

十二、公务员制度改革

长期以来，对公务员制度的批评较为谨慎保守，大都集中于反对“铺张浪费”、“人浮于事”、“文牍主义”及“谨小慎微”等表面现象，较少涉及政治偏见。这一点对撒切尔夫人也不例外。在她执政期间，她采取了一些改革措施，促使公务员队伍进一步节减开支和更加“企业化”（Drewry&Butch，1991；Dowding，1993），其中多项改革建议被标榜为具有“新公共管理的概念”（Hood，1998）。撒切尔夫人的一些改革政策是受到公共选择学派经济学家的启示，他们认为公务员群体和大多数公营事业部门与其他利益团体一样，都同样关注各自的利益，就像商人只注重利润、竭力扩大自己的优势以超越竞争对手一样，公务员也喜欢夸大社会对他们的需求，进而要求提高薪金、增加人员及得到更多晋升的机遇。所有这些只有通过增加纳税人的税收才有可能做到。撒切尔夫人派紧紧抓住这种分析理论，反对以挤压的方式增加公共开支，进一步扩大私有化，将更多的公营服务机构以合同外包方式分离出去。

工作效率调查

1979年，玛莎百货公司（Marks & Spencer）总裁德立克·雷纳爵士（现为勋爵）被撒切尔夫人聘为调查政府官员办事效率的特别顾问，他先后在内阁办公厅和公务员事务部供职。他的使命就是按照提高效率、节减开支和减少浪费的原则对政府各部的开支状况展开详细的调查。

改革财务管理

从1982年开始，政府引入了一套新的财务管理制度。按照这一制度，政府各部的财务处和成本控制中心要明确本部门的政策目标，制定与之配套的财务执行措施，财务经理在预算管理上负有更大的责任，各部在用人和开支方面均不得超出预算资金。此举旨在增强公务员的财务管理意识和控制成本的能力，更加有效地使用人力财力资源。

下一步行动计划

作为首相的效率顾问，德里克·雷纳关于改革公务员制度的创议在罗宾·伊比斯爵士继任后得到进一步推进。伊比斯于1988年发表了有关公务员改革的报告：《下一步行动计划》。按照他的设想，在未来的公务员队伍中将形成一个由2万~3万人组成的决策核心，很多工作可以交给一些独立的代理机构去处理，这些代理机构的首席执行官将负责管理一些公共服务，如税收或发放机动车驾驶执照等。换言之，可以将大量公共管理服务工作从政府的行政职能中分离出来。这牵扯到大约95%的公务员要有工作变动。该报告强调的一个重要理由是，“现行的公务员队伍过于庞大，而作为一个单一的实体要管理的事务又过于繁杂”，这就使得对执行过程以及执行结果的要求复杂化。实行职能分离以后，政府各部可以只专注战略性的宏观管理，并通过与代理机构签订外包协议，由他们代为履行公共服务职能，而各部只要管理好这些代理机构即可。这些机构的首席执行官则是通过大臣向议会负责。

约翰·梅杰和托尼·布莱尔两位首相均支持这一计划。于是，涉及公共服务职能的工作开始有条不紊地转交到相关的代理机构，其中包括关税与国内税务局、监狱管理局及退休金管理署（拥有6万多职员）等。这些公共服务管理机构的行政首长都是通过公开竞聘（包括从社会上）选拔的，每届任期3~5年。这些代理机构与公务员事务部的主要区别是，他们只是负责财务预算、工资、人力资源及招募员工等工作。

建立政府代理机构的改革计划，显然涉及公共服务的碎片化。由于这些代理机构都是半自治、半官方性质的，所以从理论上讲，他们不再听命于某个政府部门，从而也产生一些涉及宪法的重要问题（Bogdanor，1994）。这些代理机构的工作方针、任务目标及财政预算一旦被主管部门确定以后，议员们往往喜欢越过主管大臣而径直向代理机构的行政长官咨询问题，只有当他们对回复不满意时才回头找主管大臣。这些代理机构在实际管理中究竟拥有多大的独立性，是否符合宪法关于大臣向议会负责的法律规定，都有待于继续观察。

1995年，监狱管理局局长德里克·刘易斯被内政部大臣解除职务，引起人们对上述涉及宪法问题的高度关注。内政部大臣认为，他只对相关的政策本身负责，而执行政策的责任则在监狱局，两者是有区别的。因此，执行政策不力的责任应当由局长来承担。但一些持批评意见的议员则认为，两者的责任在实际中已被混淆，有充分的证据显示，内政大臣干预了许多监管局执行中的事务。另一方

面，在议员的批评意见中有很多是针对儿童援助署的工作状况的，认为其主管大臣对该署长的失职难辞其咎。目前在公务员总数中大约有四分之三的人受聘于公共事业管理机构，这些机构各有分工，由行政长官负责，并有固定的财政预算资金。《下一步行动计划》像“财务管理制度”一样，都是为了改变公务员队伍的素质与现状而专门设计的。

必须指出的是，这些改革措施并不局限于英国的公务员事务部或公务员队伍。在过去十年里，许多国家都在大力改革政府的官僚机构，包括引入一些私营部门的管理方式，以期达到提高行政管理水平和节约行政开支的目的。这几乎已成为一种治理国家的新理论。

“公民宪章”计划

“公民宪章”是梅杰首相于1991年发起的针对公务员制度的一项改革计划。该计划涵盖所有政府和公共事业机构的公务员，制定了一系列规章制度，旨在提高公务员队伍素质，使他们对公众的要求做出更加积极的响应。其主要原则是要求公务员做到以下几点：

- 公布对公务员工作的标准要求，以便让公民了解他们履行公务的状况；
- 向公众发布有关公务员的工作信息，包括由独立机构随时进行审计；
- 建立公务员与公众进行协商的机制；
- 建立处理公众投诉机制，并视需要由独立机构监督。

很多公共服务机构都相继制定了各自的服务章程，如“父母权利章程”、“租户权利章程”、“旅客权利章程”，等等。梅杰政府试图通过此项改革使广大消费者可以向公共事业管理部门施加压力，促使他们提高服务质量（Pollitt，1993）。1997年布莱尔当政后又在内阁办公厅再次推行了名为“服务第一”的改革计划。

市场检验

另一个旨在节约财政开支的提议，就是扩大政府采购的招标范围。在1991年发布的关于政府采购《白皮书》中，对非核心政府机构的采购活动制定了决策前必须“优先选择”的以下要求：

- 此项采购是否完全必要或可以放弃？
- 如果是必要的，是否必须由公营部门来承担费用还是走私有化渠道解决？
- 如果必须交由公营部门，是否可以对外签订承包合同，或者是否应当进行相关的市场检验？

一旦政府部门决定将其一部分采购工作交由其他供应商操作，就必须采取竞标的方式比较价格。除了必须由内部承担的事务之外，诸如餐饮招待、清洁卫生等服务性工作均交给外面的私营公司操作。

白厅“外来者”渐多

为鼓励公务员学习私营部门的一些专长和工作纪律采取的又一举措，就是直接从私营企业吸收专业人士进入公务员队伍。例如，撒切尔夫人先后任命德里克・雷纳（玛莎百货公司）和罗宾・伊比斯（帝国化学公司）担任旨在提高政府工作效率的公务员事务特别顾问。在约翰・梅杰执政时期，对外界竞聘者开放了更多高级公务员职位，此项改革一直受到工党政府的推崇。大多数外来的竞聘者主要是担任政府代理机构的负责人，也有少数人是例外。像迈克尔・比查德先是担任退休金管理局局长，后被任命为就业部常务次长，后来又在合并后的教育和就业部担任常务次长。他早期曾在地方政府有多年的工作经验。

持续紧张的关系

撒切尔夫人鼓励她的大臣们对其属下高级公务员拟定的“泥古不化”的政策建议提出挑战。她乐于通过诸如“政策研究中心”和“亚当・史密斯学会”一类她所喜欢的智囊团体寻求新的理念，喜欢依靠她的政策顾问小组推广新的思维。政府的很多决策都是经过唐宁街召开的双边会议反复酝酿形成的，在撒切尔夫人的谈判桌上总是坐着她的顾问小组成员，与内阁大臣及常务次长们展开面对面的谈判。从1979年以后的情况来看，公务员在很多方面都是听从大臣的意见，许多事情显而易见都是由大臣们做主决定的。

一些早年退休的高级公务员对撒切尔夫人的很多政策缺乏热情，认为她过多地干预了高级官员的任免，她在一些政策领域推行的改革过于激进，批评她将公务员制度政治化的做法缺乏宪法依据。撒切尔夫人对高级公务员的褒奖主要是看他们是不是精通管理和善于理财的“实干家”，而不仅仅局限于只是政策顾问。而他们对撒切尔夫人的这些做法则表示担心，认为公务员在公众中的形象恰恰因此而受到损害。1992年，由各政党联合组成的“公共开支账务调查委员会”严厉谴责财政部的一些高级官员秘密地使用过一笔钱，帮助财政部大臣诺尔曼・拉蒙特用于个人开支。据调查，拉蒙特于1991年将这笔钱用于一名房客从他的一处个人房产中搬迁出去。1995年，司法部大臣斯科特提交的关于马特里克斯—丘吉尔一案的调查报告，其中反映了一些大臣和高级官员相互勾结谋取私利的严重程

度。公共开支账务调查委员会在1994年的工作报告中警告说，公务员制度的改革速度太快，已经威胁到维护大臣负责制和相关法律的完整性等传统价值观念。

构图13.5　今日英国政治：公务员制度的改革需要延续吗？

1994年关于公务员问题的白皮书《延续与变革》发表。

1994年7月13日公务员事务大臣威廉姆·沃德尔格雷夫公布了题为《延续与变革》的白皮书。该报告同意伊比斯为推动公务员改革所提出的《下一步行动计划》中的以下建议：

- 在今后四年各级公务员的职位数将削减50000个
- 各部将有更大自主权决定高级公务员的招聘及其工资待遇
- 建立一支3500人左右、强有力的高级公务员队伍
- 各部可以考虑采用广告方式从社会招聘高级公务员，为本部门输入“新鲜血液”

《泰晤士报》政治编辑西蒙·詹金斯十分肯定地说，“该白皮书是30年来首次对公务员制度提出重大改革的政府报告。数以千计的政府工作职位将分离到自主经营的行政代理机构，这些公务员将同当地签订聘用合同，不再享有终身职位。由中央财政决定薪金待遇的古老习惯将终结……对高级公务员也将签订个人聘用合同，所有这些都将与公务员的工作绩效挂钩。”他认为白厅在某些方面尚需要做更多的改进，同时也告诫说，这些改革建议可能有损于公务员制度的廉洁性、政治中立及保密性等传统优点。他指出，“行政管理是一门艺术。要想一夜间掌握这门艺术是不可能的。假使英国政府对唐宁街的政治指导作用稍有不当，公务员这个精英团体的重要作用便会相应减弱。独立的公务员制度已经成为议会的替代品，各种政策议案都是先交由公务员仔细修改和深思熟虑的审议之后才能形成决策，在防止务虚和腐败方面公务员则比真正的议会要少得多。在公务员的核心层必须具有将政治语言翻译为政府语言的专业技能，才能履行好公务员的职能。这种特殊的专业技能必须经过独立的培训才能掌握，仅仅靠临时拼凑一帮顾问是难以解决的”（西蒙·詹金斯：《领导是一门艺术》，《泰晤士报》1994年7月13日）。

1995年1月英国政府发表了又一份关于公务员改革的白皮书，其中提出以下新的建议：

- 将制定新的《公务员法》，明确规定对公务员素质的基本要求，并确定公务员与大臣的职责和责任
- 在公务员事务委员会下设立一个独立的诉讼法庭，处理违反《公务员法》的案件
- 任命一名新的公务员廉政专员，负责监督内部公务员的任免

布莱尔在进入唐宁街10号两年以后，就对一些高级公务员的做法失去耐心，批评他们过于守旧，在推动公务员改革方面处于原地踏步状态。他在一次讲话中指出，他正在忍受“后背上的创伤”，所以要尽快实现改革。他还担心政府各部与那些具有相关专业技术的外聘官员和其他政府代理机构之间缺乏合作，以至于在处理相关问题时很难形成“上下一致”的政策。公务员通常关心的大都是涉及本部门利益的明争暗斗（参见框图13.6）。

框图13.6　托尼·布莱尔论公务员改革

1998年10月13日布莱尔首相发表有关公务员改革的演讲：

“英国的公务员制度是一笔无价的财富。但这并非说它是完美无瑕的，也不能排除在我们的改革计划之外。公务员的事情可以、也一定能做得更好。

公务员队伍在立法准备工作和拟定政策方面是出色的。或许在注重实际结果和确保有效执行方面稍有欠缺。

公务员的培养，从很多方面看，仍显得过于等级化和内向。现在有必要使之更加开放，要赋予公务员更多的责任。

与英国的工商界一样，公务员的眼界还不够长远。我们需要以目光长远的态度来制定决策。这一点也适用于对大臣的要求。

公务员尤其缺乏敢于冒险的精神。我们需要鼓励创新。要用创新手段努力开创工作新局面。”

托尼·布莱尔在1999年3月发表了题为《推动政府工作现代化》的白皮书，将上述演讲的大多数精神都贯穿其中，并提出一些新的观点：

- 建立更加团结和有战略眼光的政府
- 撤销那些已经失去必要性的陈规陋矩
- 在处理公众与政府部门事务和政府各部之间的工作中提倡广泛使用电子邮件
- 注重提高公共管理工作的质量和效率
- 改进在高级公务员中缺少女性和少数民族代表的状况
- 各部常务次长要对其所在部门完成政府任务目标的情况承担个人责任

布莱尔的影响

托尼·布莱尔继续贯彻了撒切尔夫人和梅杰关于公务员改革的主导思想，即

提高公务员的办事效率和节约开支的意识，完善公务员负责制，提倡政府代理机构效仿私营公司的最佳管理模式。《下一步行动计划》中政府代理机构的做法得到拓展，如采用公开竞聘的方式聘任行政长官和常务次长。布莱尔还采取其他一些有力措施来提高行政管理水平：

- 创立新的机构，如“确保开端”办公室、政策与创新办公室（PIU）、社会排斥问题办公室（SEU）等，均隶属于内阁办公厅。这些机构的设立旨在加强政府部门的整合性。政府要求各部更加密切地合作。例如，处理学生逃学问题，可能会涉及多家政府机构采取共同行动来处理，如警署、教育福利组织及学校等。这个貌似简单的问题也许是由于比较广泛的社会诸多原因所导致的，譬如与家长失业、居住条件差、父母亲长期生病或家庭破裂等有关系。而相关的政策工作人员在处理此类问题时，就必须分别找到或联合一些相关部门共同协商解决。这种“协同工作”的思维也适用于政府的公共服务机构。在处理诸如无家可归者、犯罪行为、破旧房产、被开除校籍的学生等问题时，社会排斥问题办公室就会出面做相关部门之间的协调工作。

  政策与创新办公室也同样是负责处理跨部门之间的合作，研究制定相关政策，组织由公务员和外聘专业人士组成的政策研究小组。这些机构大都由一位非主管大臣担任领导。迄今为止，这些机构发表过许多专题报告，涉及电子商务、农村经济和50岁以上失业人口等问题。
- 身为内阁大臣兼内政部公务员事务行政长官的理查德·威尔逊爵士希望通过采取以下措施推进新的公务员培训制度：改善管理培训计划，提高高级公务员的社会代表性，到2005年完成扩大非白种人、妇女及青年人担任高级公务员的目标（1999年非白种人和妇女高级公务员的比例仅为2%和17%），任命更多的临时公务员参与制定相关政策，对高级公务员实行绩效工资以激励他们完成政策目标。现在很多政策目标都是由公务员从企业管理的角度加以确定的。这些改革措施在威尔逊《论公务员改革》的报告（1999年12月）中都有所体现。
- 成立新的“政策与管理研究中心”，负责提高公务员的相关管理技能。
- 扩大内阁办公厅协调政府各部的能力，使他们更加积极地完成中央政府（即唐宁街10号）制定的各项政策目标。为此，公务员事务管理局于1998年夏天并入内阁办公厅。
- 将白厅和首相官邸的特别顾问人数扩大一倍。

十三、结论

英国政府的行政效力产生于大臣与高级公务员双方的能力和共同努力。两者之间具有很多明显的相似之处：大都出身中产阶级家庭，具有大学学历背景，专业知识丰富，从政知识大都是通过“在职培训”的方式获得。

针对公务员制度的批评意见大都集中在不同程度的官僚主义，这是政治家和公众都不得不面临的老问题。人们经常抱怨诸如办事拖拉，谨小慎微，缺乏创新或主动性等问题，不同程度地普遍存在于公务员队伍中，而这些问题与公务员工作所应称道的公平、公正及完全彻底等精神均格格不入。为此，人们常常听到有关改革公务员制度的呼吁，这些改革主张大致有以下两种模式：

- 公务员应当具有比较敏感的政治头脑和愿意为实现执政党制定的政策目标而努力的献身精神（类似于美国的一些高级公务员）；
- 公务员应当具有较高的自信心和干预能力，勇于创新并敢于承担责任。

前者要求公务员在政治上处于从属地位，后者则要求公务员“凌驾”于政党政治之上，就像它从前一样政治中立。美国已经做到了第一种模式，主要是通过“内外结合”的方式招聘高级公务员，由总统或内阁办公厅直接任命有某些专业特长的人士来监督相关政策的执行。而法国则通常被视为是第二种模式的楷模。

2000年，一种新的模式应运而生。这种模式提倡大多数公务员应当将自己看作是为顾客服务的经理和服务员，只有少数核心层的高级公务员从事为大臣拟定政策或做其政策顾问。随着市场机制的引入，公共开支核算机构的建立，公共服务机构的私有化，行政代理机构的分设，实行绩效工资和任期聘用合同制等一系列改革措施的实行，使很多公务员的传统作用渐渐发生了变化。各级政府都在强调“小政府大作用”，通过运用市场机制，公开竞聘公务员，以合同外包方式分解政府职能及确定工作目标等方式，使政府的办事效率大大提高。无论是地方还是中央政府均要求公务员为广大用户提供令人满意的服务。这是一种全新的公共管理哲学，并非仅限于英国。在美国，奥斯本撰写的《重新塑造政府》（1992）成为了畅销书，加布勒也发表过类似的理论专著。在很多国家都存在这样一种相互冲突的现象；即一方面选民们要求改善公务服务设施，另一方面他们又反对政府为此提高税收。因此，各国政府都需要采取其他机制，在利用同等水平资源的条件下改进公共服务工作。提高政府管理水平已成为新的关键词。

有些改革派希望将公务员改革进一步推向深入。“欧洲政策论坛”作为英国

政府的一个智囊机构，竭力支持借鉴新西兰的公务员制度，如对高级公务员实行3~5年的聘用合同制，按照市场利率变动调整其工资，根据业绩评价其工作能力等。虽然可以把政策失误归咎于这种做法明显削弱了大臣负责制的作用，但这样将可能促使高级公务员加强与政府代理机构和地方政府在执行政策方面的合作。

今天人们对职业公务员的传统模式是否适当提出了更多的质疑。公务员队伍不再是一元化的统一模式，已经划分为两部分，即少数人成为决策的核心，而绝大多数人都是在公共事业管理机构工作，这些机构自己负责财政预算，独立经营管理，自主决定薪酬。公务员在政治上要始终保持政治中立，必须要用这一原则反对潜在的公务员政治化，诸如"假公济私"、轮换官员、政策脱节、士气低落等现象，都是公务员政治化的表现形式。对公务员提高工作主动性和创造力的要求，一定要符合当前政治倾向的控制和大臣负责制等原则，要求公务员提高政治反应能力也必须遵循公务员政治中立和职务常任的原则。

简括

1. 现代公务员制度的建立可以追溯到1854年发表的《诺斯科特·杜维廉报告》（也称为《关于建立英国常任公务员制度的报告》）。该报告提出建立公务员制度的几项原则，即职务常任和政治中立，统一管理公务员的招募，按照工作业绩晋升职务等。
2. 大臣负责制是宪法规定的支撑大臣与公务员关系的理论依据。高级公务员无疑是大臣的"军师"。
3. 对于导致较长时期经济萧条的许多政策失误，必然会招致舆论对政策顾问的批评以及要求改革顾问制度的呼声。
4. 公务员制度因为其社会排他性而受到左翼势力的批评，指责它过于保守主义；而右翼人士则批评这种社会排他性在推行福利政策和奉行战后政党共识原则的大政府中维护了公务员的既得利益。
5. 公务员制度还因其谨小慎微的工作作风、顽固维系政策的延续性以及排斥激进改革措施的倾向性等而遭到各方面的批评。
6. 有关公务员制度的改革建议经常被列入政治议事日程，但白厅善于化解激进政策建议的技巧也扩大运用到公务员自身的改革。自1979年以来，旨在精简人员、提高效率和减少官僚主义的公务员改革行动几乎从未停顿过。

7. 近年来公务员改革所产生的种种变化足以反映出一套新的国家公务员理论已经形成。
8. 公务员改革既带来了很多裨益，但也并非没有任何代价。尽管在公共服务机构与私营企业之间仍旧存在着明显的差异，但这种差异已经使前者感受到后者的压力。

公务员制度发展大事记

1066　诺曼人征服英格兰并开始建立中央集权制的国家行政架构。当时负责税收的财政官员可视为是英国公务员的起源

1830　公务员职务常任原则于此时建立

1854　《诺斯科特—杜维廉报告》发布：建立专业化的常任公务员制度，通过公开考试招募公务员，根据工作业绩晋升职位

1873　建立大臣负责制和公务员无公开责任的原则

1919　沃伦·费希尔改革，根据《诺斯科特—杜维廉报告》的提议，建立统一的公务员制度

1968　《福尔顿报告》出台：建议设立公务员部，成立公务员学院，设立部门规划机构，任用特别顾问，加强行政管理培训，扩大录用公务员范围

1979　约翰·霍斯金斯爵士建议“取消”公务员特权

德雷克·雷纳爵士（现为勋爵）担任公务员工作效率督查委员会主任，“雷纳突击队员”开始严查公务员的浪费行为

1982　加强财务管理：各部的人员工资和行政开支必须限制在预算资金内；进一步明确财务管理责任

1988　伊比斯报告《下一步行动计划》发表：提议逐步减少决策核心层的公务员人数。由政府代理机构承担公共服务工作

1991　《公民宪章》改革行动：制定公共服务机构的工作标准和处理公众投诉的程序

1994　《延续与变革》白皮书发表：赋予政府各部更大自主权，自行决定薪酬待遇和自主招聘高级公务员；鼓励从社会上公开竞聘

1998　政府现代化改革计划开始实施，《改进政府工作》白皮书发表，严厉打击部门本位主义

论文／讨论题

1. 你认为传统的英国公务员制度对现代公务员制度有什么关联影响？
2. “公务员献策，大臣做决定”。你认为用这句话来形容公务员与其政治领导的关系准确吗？
3. 举例说明：原先由政府部门公务员承担的工作转交给由行政长官领导的代理机构去处理之后，是否会引起涉及宪法的问题？
4. 从中央政府机构最近发生的一些变化是否可以说一种新的国家公务员理论已经形成？
5. “公务员的政策建议应当遵循政治中立原则，这是经验之谈。这一点决不能作为教条而摒弃”。展开讨论。
6. 白厅在关于公务员改革的问题上始终坚持中立立场或反对任何改革的企图。对这种说法展开讨论。

研究题练习

1. 1994年发生的几起越狱事件，一些长期囚犯对医疗条件不满，以及发生在监狱里的疑似贩毒案件等问题，引起人们对英国的监狱管理普遍产生了质疑。1995年内政部大臣撤销了监狱管理局局长德里克·刘易斯的职务。这些事件引发了哪些涉及宪法的问题？

第十四章
地方政府和分权化



↘导 读

在英国政府公共开支总额中，地方政府的花销约占25%。地方政府负责为当地居民提供范围广泛的公共服务和市政设施。然而，地方选举的投票率却不足40%，许多人对政府的概念比较模糊，分不清中央或地方、郡与区政府的区别以及他们各自的分工和决策范围，甚或鲜有人能说出其地方议会议员的名字。郡区政府所做的地方性事务大都不会引起当地居民的关注，更遑论对国内有任何影响，除非有一天被媒体冠上“丑闻”的大标题，比如某个地方议会议员被指控为了政治利益而操纵政府廉租房的买卖，否则便无人知晓。

20世纪以来，对英国两大政党而言，支持地方民主与繁荣不过是作为反对党时冠冕堂皇的托词而已，而一旦执政之后，就对它渐渐失去兴趣。无论是哪一个政党当政，作为中央政府既不能容忍地方政府挑战公共支出政策的企图，也不能容忍地方政府不按照国家制定的统一标准提供公共服务。长期执政的经验，使得保守党政府能够稳妥地处理地方政府企图阻碍一些国家制定的规划等问题。地方政府面临诸多挑战，诸如中央政府更加严厉的法律控制、地方政府职能的减少、对地方财政支出及提高地方财政收入的种种限制，以及对政府投资项目实行强制性招标所带来的更多竞争等，意味着在经历了大起大落之后地方政府的权力和职责已经在削弱，其结果是地方的自治权力和民主责任都大为减少。

这有什么关系吗？地方民主有那么重要吗？地方政府是如何组织的？其权力受到哪些控制？什么样的人能成为地方议员和地方政府官员？他们二者之间存在什么关系？中央政府与地方政府之间存在着什么关系？本章将阐述这些问题，进而分析自1979年以来地方政府一直经历的、几乎从未间断的变革。我们将探讨对新右翼和新左翼的批评观点，分析各政党在地方政治中所起的作用，解释国家财政在中央政府控制地方政府的过程中所起的关键作用，以及中央政府采取了哪些控制措施。本章结束部分回顾了造成地方政府权力和职责逐渐被削弱的原因，并且将英国明显出现的中央政府集权趋势与许多欧洲伙伴国家出现的中央政府分权化状况进行了对比分析。

过去20年，地方政府在英国政治生活中的作用一直处于转变之中，地方政府的权力受到严重削弱。撒切尔夫人政府推行的“将权力返还给国家”的政策，使地方政府明显感受到压制。本章首先回顾地方民主的发展状况，分析现行地方政府结构，探讨中央政府与地方政府的关系，最后对地方政府所掌握的权力和资源发生的巨大变化及其影响做出评价。

一、地方民主

有关地方政府的各种争论，大致可分为两类，要么是围绕争取更大的民主，要么是围绕提高地方政府的效率。其实，这两类观点虽有区别，但互不排斥。近年来，这两类观点都受到了挑战。争取扩大民主者认为，地方政府使当地居民有直接的机会参与政治，培养他们的公民意识和政治责任感，以及提升社区意识。主张提高地方政府效率者则认为，中央政府和议会早已不堪重负，而将那些针对地方情况制定政策的工作交由地方政府实施的话，这些政策将会因地制宜、更为精当，并且能得到当地居民的支持。

反对中央政府权力下放者认为，地方政府在执行政策和公共服务质量方面可能会出现不同程度的差异，进而导致地区之间公共服务标准出现差异，或是导致地方部门比中央政府更缺乏效能。持这种批评观点者还以许多比较大的集合城市为例，证明当地居民明显缺乏社区意识，地方选举投票率通常不足40%，即是一个典型的表征。很多人并不清楚地方政府和中央政府在职责上有哪些区别，地方选举常常取决于国家利益而非地方利益。20世纪90年代中期，地方政府的结构和组织形式发生了许多变化，但是这些变化并没有使地方政府与中央政府之间的区别变得更加清晰，也没有增进地方民主责任。

地方政府的作用往往是民主性质之争的突出主题。一些政治理论家认为，民主的活力来自于不同决策点的存在；多元主义使得许多利益团体可以相互影响和相互制约。根据这一观点，地方政府可以扮演公民与中央政府之间的调节人，而且还可以对后者起到制约作用。另一种观点则认为，中央集权制有助于加强政治民主和提高中央政府顺应多数民意的能力。

20世纪60年代和70年代初期，中央与地方政府的重组反映了这样一种观念，即“大即是美”。一个庞大的政府往往得力于其强大的行政运作规模，它能够提供更多的专业技术人员和公共服务。此外，中央政府需要从各个方面及整体的角度考虑问题和制定政策，这也似乎需要扩大地方政府的规模。耐人寻味的

是，皇家地方政府事务委员会在1960年代所做的研究结果表明，地方人口数量的变化与地方政府提供的服务质量之间并没有什么明确的联系。与此同时，他们也并不认为规模小的地方政府会增加人们的“社会依附感”和“对地方事务的兴趣”（Newton，1982）。

英国政府的权力下放表现在多个方面。有些权力主要是下放给地区性的机构，如地方政府部门，而有些权力则下放给功能性的机构，如负责当地教育事务的教育主管部门。许多中央政府部门也通过其地方办事机构实施其政策和服务，诸如养老金、社会保险、就业等。举例来说，中央政府可以制定有关住房和教育方面的国家政策，但是，他们并不具体负责修建房屋或学校，也不直接雇用教师和建筑工人，而是由地方政府负责修建公立学校和政府廉租房，教师也是由地方教育部门或学校管理者雇用，而不是由中央政府直接雇用。此外，这些教师也不是公务员，这一点与法国等国家不同。对家长、学生和教育机构聘用的教师，以及对廉租房租户和建筑工人来说，他们都清楚地知道，地方议会和下属官员才是他们的领导。然而，地方政府的权力仍然来自议会，有关地方公共服务的主要方针政策是由议会按照立法程序制定的，中央政府给地方政府的大部分财政拨款也都是用于某些具体公共服务项目的。

二、地方政府结构

英格兰地方政府的起源可以追溯到中世纪，当时有几个市镇获得了由君主颁发的皇家特许状，允许他们管理自己的事务。到19世纪，逐渐建立了一套新的地方政府体系，并且一直沿用到1974年。在那时，由于人们就业和居住模式的变化，新型交通工具的发展，以及社会对新型公共服务的需求等，诸多因素的综合作用，使得19世纪后期形成的地方政府体系弊端丛生，破坏了其存在的逻辑基础。

经过反复争论，《地方政府法案》最终于1972年颁布，并于1974年开始生效。按照这一法案，英国建立了一个两级地方政府体系，分别由39个郡和6个大都市郡构成，外加大伦敦区。在六个大都市郡以下又分为次一级的36个区。

到了1980年代，地方政府变得越来越政治化，中央与地方政府之间、工党与保守党之间经常发生论战。保守党撤销了由工党控制的大伦敦区议会及其下属的市镇机构，将他们的职责分别转交给大伦敦区下辖的市镇及区政府。地方政府改革的历史进程，充满了政党干预的色彩，在相关的谈判、质询和辩论中，无不受

到不同政党和利益团体为了自身利益而施加的各种影响。白厅与地方政府之间在划拨财政经费上历来要讨价还价，这一传统为时久矣 。然而，撒切尔夫人政府却单方面地改变了地方政府的部分结构和职责及财政拨款的基础。

三、中央对地方政府的控制

除了苏格兰拥有打过折扣的独立议会之外，英国实行的是单一政府体制，最高权力集中在议会。地方政府拥有的权力由议会授予，也可以由议会收回。从1945～1979年间，地方政府丧失了许多行政职权（包括对医院、煤气和电力供应、公路干线、供水等的管理权限），在其他公共服务行业，也受制于更多的中央政府的控制和指导，并且在地方财政收入方面已经失去了一些独立性。英国政府于1972年单方面取消了北爱尔兰斯托蒙特议会，代之以伦敦的直接管制。同年，中央政府有权为地方政府制定政府廉租房的租金价格（随即又予以撤销）。1976年，工党政府要求所有地方政府实施中央统一制定的政策，改革各自的中学教育体系，撒切尔夫人政府于1979年上台伊始即撤销了这一指令。尽管西敏寺（伦敦下辖的行政区，议会驻在地，泛指英国议会或政府。——译者注）的政治家们宣称地方民主的必要性和分权化的优越性，但事实表明，这一点不过说说而已。

自1979年以来，由于中央政府采取了较多的控制措施，地方政府失去了更多的权力。如果地方政府在公共开支上超出中央政府认可的合理限度，就会受到多种处罚。地方政府不得不对许多公共服务项目采取公开招标（选择最具竞争性的价格），包括清洁卫生、垃圾处理、道路养护和政府廉租房修缮等。1980年，中央政府要求地方政府将政府廉租房以较低的折扣价格出售给租户。地方议会由于财政拮据不再负责继续教育和技术专科学校的管理，允许此类学校可以选择“退出”地方政府的管辖，转而由中央政府资助。而中央政府采取的介入手段是为所有公立学校制订统一的教学大纲，对学生进行定期考核评估，并按不同标准（包括评估测试）公布学校排名。1985年，大伦敦区议会和一些市镇、区议会相继被撤销。1990年，以人头税取代了对地方政府的评价系统，随后又于1992年以住房财产税取代了人头税。所有这些对地方政府自主权的恣意侵犯，在一个联邦体制的国家中是不可思议的，因为在联邦体制下地方或地区政府都拥有一些自己的独立权力。

无论是保守党还是工党政府，都感到有必要干预和削减地方政府的自治权力，以确保他们各自的国家政策得以实施。1979年以前，保守党通常是以推行宏观经济政策为由进行干涉，特别是控制政府的公共开支总额；而工党干预的理由

则是对社会财富进行再分配和促进地区平等。两党在执政期间，都利用中央财政资金援助那些在政治上曾经给予他们支持的地区，以此作为回报。不过，也存在另一种现象，即每当他们处于在野党地位时，总是忘不了空谈地方自治权力。

到了1980年代，保守党的内阁大臣越来越多地认为，地方政府只不过是为公众客户提供公共服务的另一个载体。他们常常抱怨说，地方政府同许多公共事业管理部门一样，机构臃肿，缺乏竞争意识，与地方工会组织保持“过从甚密”的关系；此外，只要地方政府有权提高住房财产税率（直译为地方议会税。住房财产税是英国目前唯一的地方税。是对居民住宅按房产价值征收的一种税。纳税人为年满18岁的住房所有者或者住房承担者，包括永久地契居住者、租约居住人、法定居住人、特许居住人、居住人业主六类。如一处住房为多人所有或多人居住，则这些人将共同负有纳税义务。——译者注），就几乎不会受到财政拨款的约束。保守党采取的一项措施是，让地方政府向社会开放公共服务管理项目，并接受来自外部的竞争。比如，学校和政府廉租房租户可以选择退出地方政府的管控，让下院审计委员会在审查地方政府业绩、鼓励厉行节约、提高工作效率等方面发挥重要作用，将私营企业的管理技术逐渐推广到地方公共服务管理机构。中央政府长期干预地方政府的一贯思想，说到底，就是要限制地方政府的公共开支。工党执政后，也认同保守党政府为降低公共管理成本和提高公共服务质量所采取的政策，同时也采取了一些改革措施（如实现公共服务的最高值），但主要还是沿用工党前任几届政府所推行的一些政策。工党政府甚至一度中止了地方政府对公共服务的控制权，将他们转包给了擅长公共管理的“职业杀手”，有时候是直接交给私营机构去管理。除此之外，工党政府也一直注意关照那些由工党长期控制的地方议会的“老朋友”。

四、“自上而下”模式

保守党和工党在各自执政时都会发现，英国政府“自上而下”的行政管理模式方便实用。这种模式的核心要素包括：作为立法机构的议会拥有最高权力、大臣负责制、白厅作为中央政府的掌控权以及没有成文法律限制的权力制衡。不仅信奉“强硬政府”的保守党发现这一模式十分适用，连工党的看法也是如此。这是因为，工党一向认为，由中央集权制定决策是促进社会平等的最有效方法。中央政府制定公共服务的框架和最低服务标准，提供绝大部分财政资金，尽量确保全国执行统一的标准，而地方政府只是负责具体提供这些公共服务。尽管各地在

公共服务的质量上存在地区差异，但就公共福利的拥有权和享受公共福利的标准而言，譬如法定的离校年龄，在英国的任何地区都是一样的。

相反，在一个缺少中央政府控制的体制下，因地区差异和地方政府执行力度的不同，往往导致公共服务的“正常”标准出现或高或低的明显差别。例如，公立医院的床位数或者医疗咨询的提供，廉租房所有权的销售程度，学龄儿童在公立学校的入学率和公立大学的升学比率等，在全国各地都会有很大不同。大多数有关社会经济发展和公共福利水平的调查显示，英格兰东南部地区比其他地区都富裕，这是一种“地理不平等”现象（Sharp，1982）。自1997年以来，地方政府体制经历了剧烈变化，在苏格兰、威尔士和伦敦相继设立了具有地区性立法权力的地方议会，成为地区和城市管理的典范。英国现在拥有一个多层级政府体系，分别在地方、地区、国家以及国际层面运作。

五、地方议会议员和行政官员

一个人若想有资格当一名地方议会议员，就必须是在当地居住或工作的居民，或者与该地方有某种联系。在地方政府领取工资的行政官员，不符合参选地方议会议员的条件。下列人员也均无资格参选：未还清债务的破产者，精神病患者，在过去五年中被判入狱三个月以上者，或者有违法选举行为者等。很多地方议会议员工作时间很长，每周可能至少要花费20个小时或者更多的时间处理地方议会事务。地方政府的裁减和地方议会议员的减少（目前总数已减少至大约26000人，或者说仅相当于从前的一半），导致地方议会议员常规工作量的增加（据《1986年威迪康伯报告书》分析）。地方议会议员是无工资报酬的，尽管一直都有建议为他们支付工资，但却遭到了抵制，不过，诸如出勤津贴等其他政府补贴已有所增加。提高政府补贴等措施，有助于吸引比较年轻的、希望获得较多经济收入的议员，尤其是那些比较勤奋的议员可以获得相当于当地平均工资水平的政府补贴。然而，为公共服务不计报酬的传统，在地方政府中依然显得很重要。

地方议会议员，像国家议会议员一样，从社会学角度讲，并不代表整个民众，这是因为他们中的大多数都是中产阶层的中年男性。不带薪酬的地方议会工作，很容易与某些个人从事的工作兼顾起来做，特别是一些个体经营者，如律师、房地产代理和小企业主等，以及工会等政治活动的组织者、议会主妇和退休人员等。

人们出于各种各样的动机为地方议会工作。对有些人来说，这是通往国家政

治仕途的一步，因为在最近几届议会中，有大约45%的工党议员和25%的保守党议员都曾在当选议员之前担任过地方议会议员。有些人一语道出了参加地方议会的个人缘由：担任地方议会议员与其说是对单调乏味工作的一种调剂，毋宁说是品尝到了提升个人社会地位以及成为“一个精英俱乐部”成员的优越感。许多新议员在当选之前就已经是社区活动的积极分子，通常都参加过平均七个以上的地方志愿者“组织”。而现在要作为一个政党提名的议员候选人，实际上都是以是否从事过地方政治的职业生涯为先决条件。

由于地方政府在19世纪中获得了许多行政职能，所以议会坚持对地方政府官员实行任命制。1972年颁布的《地方政府法案》，明确规定了哪些官员必须由地方政府任命。与地方议会议员不同的是，地方政府各部门的高层官员应当是经过专业培训并获得专业资质的人士，他们不应当带有某个政党的政治偏见，而且必须在辞退满一年以上方可参加地方议会议员选举。地方政府官员的职责主要是为地方议会议员提出各种专业化建议，执行地方议会制定的政策决议，以确保这些决定符合国家法律。

从理论上讲，地方议会议员和地方政府官员的关系与政府各部大臣与公务员之间的关系非常类似，但是又略有不同：与议会议员相反，地方议会议员是行政体系的一部分；地方政府官员与地方议会议员之间的工作接触远比公务员与议员之间的接触更为紧密；与白厅部门的统一结构相比，各地方政府可以自行决定其工作人员的结构；地方政府对大多数高级官员的任命主要基于他们在某一专业领域（如工程、会计、规划等）的相关专业知识，而白厅的管理者通常只是个多面手；此外，地方行政官员是由地方议会任命，而高级公务员则是由首相及其内阁同僚亲自提拔。地方高级官员与地方议会议员之间的关系也不尽相同。在有些情况下，某个行政主管或因个性强和工作能力突出，可以使他反而“领导”地方议会议员；而在另外一些情况下，也会出现由某个地方政府委员会主席或者一小部分地方议会议员左右地方政府的情况。从法律地位来看，地方各级官员是地方议会的雇员和公仆，最终听命于地方议会，这一点是明确无误的。或许是由于1980年代地方议会议员中的保守党和工党派别之争日趋激烈的原因，造成地方官员的工作受到了更大的挑战。在1970和1980年代，一些由工党长期控制的伦敦下辖市镇政府公开为那些支持工党激进政策的地方官员做政治宣传。这些地方议会看重的不是官员本身所具备的职业水准和专业知识，而是强调其政治立场。

进入20世纪80年代后，一些新的关注焦点引起人们对地方政府管理产生了全新的看法。大臣们对地方政府的政治化倾向，或者更确切地说，对领取“公共救济金”政策中所暴露出的激进的左翼倾向表示警觉。新观点认为，只有采取更加有效的、类似商业化的管理，才是节约公共服务成本的有效途径。地方议会可以而且应当减少其属下各种委员会的数量，专注于提高管理水平。地方议会也不应当继续被视为地方的政府（他们与中央政府具有潜在的冲突），而应当更多地将他们看作是一个政府的授权机构，由他们代表政府从供应商那里购买公共服务并对其服务质量和价格实行监督。

框图14.1　地方议会选举：一个略显复杂的选举制度?

1. 地方议会选举于每年五月的第一个星期四举行。
2. 并非所有的地方议会都进行年度选举：
    - 郡议会每四年进行一次全体选举
    - 区议会可以选择在郡议会选举中期举行四年一度的全体选举，或者举行“三分之一改选”，即每年对三分之一的现任区议会议员进行改选
3. 投票资格：
    - 18周岁或以上年龄
    - 英国、爱尔兰或英联邦国家公民
    - 本地居民
    - 注册选民
4. 候选人资格：
    - 21周岁或以上年龄
    - 英国、爱尔兰或英联邦国家公民
    - 已在当地选民册上登记
    - 参选前在本地居住或任职至少12个月以上
    - 获得本选区十位以上注册选民的提名支持

参加地方议会选举的平均投票率向来都不足40%。据1999年5月统计，英国各地地方议会选举的平均投票率是32%。为了提高投票率，一些改革派希望尝试在大型购物中心设置投票箱，或者延长投票天数及增加周末投票。

媒体现在将地方议会的选举描绘为中央政府大选的缩影，这在某种程度上也为政治家们所接受。

六、地方议会领导人

地方议会的领导人通常也是地方多数党的领袖，尤其是近期以来，同时也兼任政策委员会的主席。地方议会领导人的这种政党化倾向，在很大程度上是随着二战之后政治体制发展的必然结果。在此之前，地方政治领导通常是由不同委员会的主席分别担任；如果需要采取一致的行动，各委员会主席可以发挥集体领导的作用。高级市政官（1974年以前设立的地方高级官员，其地位仅次于市长。——译者注）制度的终结和地方议会议员的频繁更迭，或许减少了富有从政经验和影响力的地方领导人脱颖而出的可能性。历史上曾经出现过一些杰出的、甚至是有点专制的地方政府领导人，诸如曾任伦敦市市长的赫伯特·莫里森（1930年代）和利物浦的市长杰克·布莱多克（1950、1960年代）等。在1980年代，也出现了像伦敦市长肯·利文斯通、利物浦市长德里克·哈顿、“红色的”朗伯斯市长特德·奈特以及威斯敏斯特市长波特夫人等著名的地方领导人，都引起了公众的关注，甚至其中也有恶名远扬的人物。然而，英国的地方领导人通常都不会像美国大城市的市长那样得到国家媒体的关注。与美国、法国或德国的市长相比，英国地方政府缺少“目光远大的”地方政治领袖。的确，美国和西德的地方领导是通过直接选举而当选的，这一事实本身就使他们额外获得了一种超脱其所属政党的职能和地位。布莱尔的新工党政府，非常关心地方政府领导的素质，并且支持在大行政市长的任用上引入直接选举产生的制度，或是由内阁直接任命（参考本章“新工党”部分）。

七、中央与地方的关系

20世纪80年代，中央与地方政府的关系渐趋紧张，其结果导致地方政府的权力被进一步削弱。长期以来，理论界始终在争论的一个问题，就是中央与地方的关系究竟是否或者应当就是一种伙伴关系，抑或是地方政府应该作为中央的一个代理机构。在地方自治与中央政府的指导和控制之间，找到适当的平衡点一直都是个非常棘手的难题。施之过宽，可能会导致地方政府在执行公共服务方面存在明显的地区差异；施之过严，则可能会使地方政府沦为仅仅是中央政府的一个执行臂膀。对于目前中央与地方政府的关系，地方政府中很少有人认为已处于适当的平衡状态。

有分析家采用不同的模式来描述中央与地方的关系（Rhodes，1988）。持地方政府作为中央代理机构模式观点者认为，中央政府有权设立或撤销地方政府的部门和权力。按照这一模式，可以建立一个全国性的政策框架，由中央负担大部分财政资金，地方政府只是负责贯彻执行中央的政策，几乎没有任何自主决策或改动的余地。持中央与地方建立伙伴关系模式观点者则认为，地方政府的确应当给予一定的自主权力。地方政府拥有其政治合法性和财政收入来源（如住房财产税），甚至还有一些法律权力，所以中央与地方政府之间的权力平衡应当依据各地情况的不同而有所变动。尽管地方政府在伙伴关系这一模式中明显处于从属地位，但是地方政府在提供公共服务方面存在明显的地区差异是无法套用代理机构模式就能解决的。不过，我们需要记住的是，尽管媒体大肆宣传中央与地方政府发生各种冲突，但常规的解决模式依然是合作和协商，甚至讨价还价。

中央和地方两级政府之间的关系是建立在相互制约、互相依赖与彼此合作的基础之上的。地方政府本身掌握的立法权力甚少，所有地方权力均由国家议会授予，因此也可以由议会予以修订或撤销。如果地方政府越权行事，其行为就缺乏法律效力，法庭可以裁定地方政府“超越权限”。地方政府的权力大都是根据与其具体的管理职能（如教育等）相关的私法或习惯法而授予。其中有些责任是强制性的，比如政府廉租房只能出售给租户；而有些责任则可以有自主性，比如地方政府能够决定是否要对当地的中等教育进行全面改革。地方政府的一些职责有时候也会发生类别的转换，例如，1976年工党政府规定地方政府必须对本地的中等教育进行全面调整，而当1979年保守党执政之后又允许地方政府自主决定此项改革。

对地方政府的制约，也有一部分是源自于中央政府对许多公共服务的干预。例如，提供中小学教育原本是地方政府的职责，然而，从教学大纲和师资培训以及教师聘用却主要由教育部负责，而学生的离校年龄则是由议会决定。依照1988年颁布的《教育改革法案》，政府在制定教学大纲，以及在全国范围内实施学生评估等方面，掌握了更大的权力。中央政府的另一个影响力，就是它掌握着对一些地方主要官员的任免权。例如，郡警察局长的任命需由内务大臣批准，地区教育部门的主要官员或社会服务管理委员会主席的任命也需要获得相关部门大臣的批准。派往教育、警察、消防和社会服务等部门的督导官员均受雇于中央政府，可随时向上报告这些地方部门的公共服务水准和工作效率等状况。地方政府制定地方法规或者学校建设等规划，也都需要获得中央政府相关部门的批准。中央政

府发布的相关文件，也包含给地方政府的建议和指导。在财政开支方面，如果发现地方政府有“超支”现象，中央政府有权减少其中央拨款；此外，地方政府为投资新的项目而提出的贷款申请，也必须得到中央政府的批准。

最后一点，如果地方政府有触犯法律的行为，无论是中央政府还是相关组织机构甚至是个人，均可以诉诸法律对其进行限制。地方政府只能负责一些由法律授权允许它管理的公共服务项目。由下院审计委员会任命的审计专员，每年都要对地方政府的账目做例行审查，以确保其所有开支都经过了合法的授权。地方议会议员要对任何未经授权的地方政府开支承担个人责任并受到相应处罚，甚至会丧失作为地方政府成员的资格。例如，1986年利物浦和兰贝斯两地的工党地方议会议员，就因为拒绝按照相关法律确定地方税率而被课以罚款，并被撤销议员资格。

框图14.2　中央与地方政府的权力资源

中央政府
- 控制立法和委托立法权
- 通过《税收与拨款法案》提供和控制地方政府的绝大部分开支
- 通过设置“上限”控制各地方政府的总体开支和税收水平
- 控制绝大部分地方资本支出
- 为某些公共服务制定标准并进行质量检查
- 拥有国家选举授权

地方政府
- 雇用本地人员从事地方公共服务工作，其数量远多于公务员
- 通过地方议会议员和行政官员，掌握当地的详细情况和本地经验
- 控制相关政策的具体实施
- 对增加本地税收和设定本地公共服务收费拥有有限的权力
- 可以决定适合本地实际的政治优先事务和大部分公共服务标准，以及公共服务项目的资金分配
- 掌握地方选举授权

资料来源：Wilson and Game (1998).

人们应该当心，不要把一般的地方政府甚至某个地方政府当作一个强大的统一体。长期以来，地方政府下设的各种委员会和行政管理部门，以及地方议会议员不同的政党和派系背景，都发挥着各自的重要性，使工作人员可以感受到地方政府的相对多元化。地方政府与白厅的关系也各不相同；地方政府在规模、资源、权力、面临的问题及需求上的千差万别，都会影响到他们与中央政府部门之间的关系。地方政府通常都不单独设立发言人；此项工作多由地方政府下设的各种协会分担（诸如“郡议会协会”和“大都市议会协会”等），而这些协会可能会因为政党背景和政治观点的不同又进一步细分为不同的派别。尽管在环境、运输与地区事务部专门设有一位“地方事务大臣”，但是白厅其他部门的本位主义依然相当严重。很多政府部门都插手与地方相关职能部门的谈判，或是与由地方主要行政官员组成的专业协会进行协商。例如，教育部常常与地方政府的“教育委员会协会”协商相关事宜。在与地方政府协商处理个别公共服务问题方面，白厅各部在1979年之前存在较大差异，要么放任自流，要么高度介入，走两个极端。到撒切尔夫人执政时期，大多数部门都开始转向干预地方政府事务。

八、近20年的变革

进入1980年代以后，尽管中央政府一再向地方政府施压，限制其自治权力和财政资源，但地方政府的支出仍然占政府公共开支总额的四分之一，并承担了很多公共服务的管理工作，尤其是在教育和政府廉租房建设等方面。毋庸讳言，中央政府不断加强对地方政府的控制乃是一个长期的趋势。不论哪一个党执政，历届中央政府一直运用他们在财政开支（通常以政府拨款的形式）、地方政府架构和制定政策等方面所掌握的实质性权力来影响地方政府。与此同时，他们也依靠地方政府落实中央的许多政策（诸如学校教育、减低犯罪率等）。

然而，自1979年以来，地方政府无论在自治权限、处理与私营机构和当地居民之间的关系，还是在组织架构、财政来源和内部管理等方面，都发生了重大变化（见框图14.3）。这些变化在很大程度上是由中央政府强加的，而不是自愿的。中央政府采取了更多的控制手段，取代了以往协商和讨价还价的做法。保守党政府不仅指责一些工党控制的地方政府存在浪费公共资金的现象，而且稳步扩大对地方政府的各种控制，特别是加强了财政控制，压缩他们的职能范围，设立新的代理机构负责提供一些公共服务。他们还对地方政府的传统角色提出了比较激进的批评，完全摒弃了地方授权的概念，并且坚持认为，许多传统上应当由地

方政府负责提供的公共服务，可以交由其他代理机构去做，而且会做得更好。

框图14.3　影响地方政府的主要立法变化（1979～2000年）

1980年	《地方政府规划与土地利用法案》颁布：中央政府有权对地方政府的“超支”行为采取削减中央财政拨款等措施
1982年	《地方政府财政法案》颁布：撤销地方附加税
1984年	《税率法案》颁布：设定税收上限
1985年	颁布《地方政府法案》：撤销大伦敦市议会和六个大都市区议会
1986年	《地方政府法案》颁布：明令禁止地方政府进行任何带有政党性质的政治宣传
1987年	《财政拨款比例法案》施行：将地方开支与中央财政拨款挂钩
1988年	颁布《地方政府法案》：地方议会必须对公共服务项目实行公开招标；《住房法案》施行：允许政府廉租房租户自行选择租房，成立“住宅行动信托基金”，接管已损坏的政府房产；《地方政府财政法案》颁布：撤销地方税，代之以社区税；颁布《教育法案》：允许学校选择脱离地方政府管理，改由白厅直接提供资金，公立学校实行全国统一的教学大纲；《地方政府法案》施行：扩大对政府投资项目的强制性公开招标
1991年	撤销地方人头税，代之以住房财产税，从1993年4月开始执行。中央政府保留设定“上限”的权力
1997年	举行全民公决，通过了中央政府向苏格兰和威尔士下放权力
1998年	举行全民公决，同意直接选举伦敦市长 白皮书《地方政府：与人民接触》发布
2000年	肯·利文斯通作为独立候选人当选伦敦市长

这一时期，最重要的变化莫过于两大政党对地方政府的作用看法不一。究其原因，一个是战后长期形成的政党共识局面已在国家层面上完全被打破，另一个是地方政府的政治化。无论是工党还是保守党内部，各个派别团体已经不再认同中央与地方政府之间曾经存在的伙伴关系模式。因为在这种旧的模式中，中央政府的基本决策权不会受到地方政府的挑战，而地方政府在许多领域执行中央政策时也享有很大的主动权。杰姆·布尔皮特（1983）将这种情形称之为双重政体，亦即只要中央政府从“高端”控制大政方针，主要是财政、国防和外交政策，就

可以将那些被视为是“低端”的行政事务留给地方政府和其他代理机构去处理。对撒切尔夫人的保守党政府来说，如何控制公共开支，特别是对那些由工党左翼控制的地方政府过多的公共开支，成为他们要优先考虑的一件大事。撒切尔夫人还削减了地方政府在许多“低端”领域中的自治权力。工党上台执政后继续保留了一些由保守党大臣强加于地方政府的控制措施，工党左翼被彻底边缘化了。

九、观点评论

20世纪70年代后期，中央与地方政府相互并存和相互合作的传统模式受到抨击。冲锋在前的批评一派是工党新左翼，他们先是利用工党基层对威尔逊和卡拉汉首相领导的两届工党政府的不满，随后又利用地方政府的不满情绪，作为反对撒切尔夫人政府的理论基础。以智库形式出现的新右翼，则抓住地方政府问题不放，作为攻击保守党政策的一个利器，尤其是针对其在公共服务管理方面所采取的改革措施。最后，托尼·布莱尔执政之后，他将地方政府一并纳入到工党推行的“现代化政府”的计划之中。现将各派的批评观点分述如下。

新左翼

自1970年代开始，年青一代的左翼工党地方议会议员逐渐引起人们的注意。他们执意要扩大公共服务和增加公共开支，甚至公开表达对工党政府一些政策的不满（1974～1979年）。所以，对撒切尔夫人推行的限制地方政府的政策，他们心怀敌意也就不足为奇了。曼彻斯特和利物浦及个别伦敦下辖市镇的一些工党年轻的议员，对那些被他们视为是工党右翼的议会领导人常常是不屑一顾，并且下决心利用他们所掌控的地方政府作为挑战撒切尔主义的政治基础（Gyford，1985）。他们热衷于推行促进地方经济发展的政策，追求机会平等，藐视中央政府在控制公共开支、提高地方税率和商业税率等方面所采取的措施。这些冲突正是导致保守党政府在1985年迫不及待地撤销大伦敦市议会和其他一些大都市区议会的导火索之一。

新右翼

与新左翼的观点相对立的，是一些保守党成员对地方政府的新右翼思想。从传统意义而言，保守党向来赞扬地方政府，将他们视为制衡中央政府干预经济（或许只是针对工党政府），鼓励多元化，以及为推行不同政策提供实验机会的一种途径。例如，他们坚持应该由各地方政府自行选择中等教育体制的观点，这也是保守党为什么反对推广义务制全面中等教育的理由之一。然而，在1970和1980年代形成的新右翼思想，却对地方政府的合法性采取排斥的态度。他们批评

说，这是因为地方选举的投票率非常之低，地方选举通常都是围绕着国家事务而不是地方事务发生争斗，在各地选民中大都由公营部门的工作人员（如教师、工人和公共交通雇员等）、政府廉租房租户和许多没有缴税的人占据了主导地位。凡此种种，都引起他们对地方政府合法性的诟病。换言之，地方政府声称拥有地方选举授权并不符合真实情形。此外，地方政府的一多半开支实际上来自中央政府的财政拨款。新右翼思想认为，既然地方政府是由议会批准建立的，那么，地方政府对白厅的系统性挑战乃是不合法的。

基于上述观点，新右翼派敦促中央政府向地方政府引入更多的竞争机制和商业管理模式，迫使地方政府在提供公共服务管理方面，如学校教育或垃圾回收处理等，与其他代理机构开展竞争。在新右翼派看来，地方政府最好能将自己视为“授权人”，按照中央政府授予的资金和公共服务标准，对当地的公共服务进行管理或是签订外包合同。通过这样的改革，促使地方政府提高公共服务管理的效率，及时回应消费者的诉求，并逐步消除地方政府的政治化倾向（N. Ridley，1989）。

十、地方党派政治

地方政府的党派政治倾向由来已久，无论它以何种形式出现。早在19世纪中期，许多地方议会就由于内部的敌对政治派系，甚至政党之间的纷争而四分五裂。到1870年代，约瑟夫·张伯伦（1836～1914年，英国政治家，曾任殖民地事务大臣、贸易委员会主席、反对党领袖等职，早期担任过伯明翰市长，是英国前首相内维尔·张伯伦的父亲。——译者注）利用自由党及其党纲的影响在伯明翰大做文章，显示出一旦某个政党掌握了地方政府的领导权将可以发挥极大的威力。到19世纪末，自由党和保守党在地方政治中占据了主导地位，尤其在英格兰北部和中部地区。1920年代，工党的势力在全国很多地方得到了大规模的扩张，蔚然成为一大政党。

地方政府的组织架构和行政区划于1974年完成重组之后，党派政治实际上完全控制了地方政府。所谓“独立人士”，即无党派地方议会议员的数量大幅减少，无政党竞争的议员席位，其比例也从40%降至16%（Game & Leach，1995）。在英格兰和威尔士两个地区，大约90%的地方议会现在都是由全国三大政党中的一党或多党联盟所控制。

地方政府普遍存在着党派之争，几乎是各大政党在全国相互争斗的翻版，对此，无论是支持者还是反对者都非常清楚：这种党派之争很可能令那些愿意为当地社区从事公共服务的可用之才望而却步；许多地方的公共服务亟须高水平的专

业管理，而不是依靠运用某个政党的思想理念；当地居民的社区意识也由于全国性政党及其全国性纲领的介入而遭到削弱。对此持不同观点者则认为，各大政党对地方政治的介入也为当地的政治辩论提供了关注的焦点和连贯性，可以激发当地居民参与政治的兴趣和提高选举投票率，对促使投票者在选举中明确其政治责任会起到重要作用。

然而，从更加广泛的角度来看，特别是与美国、法国或西德相比，英国的地方政治与国家政治之间存在严重的脱节。在上述几个国家中，人们通常都希望看到国会议员能够充当本地的代言人，这些议员政治生涯的前途往往取决于他们是否有强大的地方实力作为基础。与此相反，在英国，很多地方议会议员的确是土生土长的"地方派"，他们认为西敏寺的政治地位遥不可及，因而缺乏兴趣。他们总是将自己视为某个地方政治团体的成员，而不是属于某个政党的一分子，并且以此作为行为准则。迄今能够在西敏寺高就的、出身于地方议会议员的人寥寥无几，约翰·梅杰算是其中之一。除了北爱尔兰以外，举国的政治精英通常都以伦敦作为大本营。皆因国家政治"高于"地方政治的观念使然。奈维尔·约翰逊（1977）曾经专门论述过英国的政治精英长期以来在国家政治中的主导地位，以及他们明显的与地方政治相对脱离的现象，认为这是对地方政治影响力的一种约束。其结果正是造成利益和影响力的形成始终是由上而下，而不是自下而上，此为英国政治生活的一大特色。

十一、地方财政政治

地方政府的财政收支对国家至关重要，因此中央政府绝不会对其视而不见。如果我们将所有地方政府的开支和就业情况集中起来分析，那就是站在大政府的角度看问题。地方政府的开支约占国家公共开支总额的四分之一，地方政府雇用了将近300万工作人员（约占全国劳动力人口的十分之一），占有国家房产储备的四分之一，为超过90%的少年儿童提供中小学教育。

地方财政主要来源有三：一是中央政府的财政拨款；二是地方财政收入，主要来自政府廉租房、市场用地、公园服务设施、休闲娱乐中心等公共场所的租金及缴费等收入；三是地方税收。在相当长的一段时间里，地方财产税的征收范围包括房产税、办公室和工厂等生产经营场所的租赁税等，是以租赁地方政府房产的形式而征收的。1990年由人头税替代了地方财产税；1993年4月又以住房财产税取代了人头税。如果地方政府要拥有并保持一定的自主权和独立的责任制，地方财政收入来源是必不可少的。然而，历届政府，尤为明显的是财政部，始终反对由地方政府征收所得税的任何方案。

框图14.4　地方政府财政：主要术语

房产税	针对商业性房屋出租和家庭房产而征收的一个税种，由房产所有人或使用者支付。由于未考虑业主或租户的收入情况，因此这是一种递减税。对房产价值会定期调整。在英格兰地区最近一次修订房产税是在1973年。苏格兰于1985年也做了修订，将房产税提高了50%。为防止英格兰步其后尘也要提高税率，中央政府尽快寻求其他解决方法。由于许多人可以申请免缴房产税，这就削弱了支持增加地方开支与承担相应责任两者之间的联系。1989年苏格兰取消了房产税；随后，英格兰和威尔士也于1990年相继废除了房产税。
社区费	依据1988年《地方政府财政法案》而设立的一种“人头税”。这是一种所有成年人都必须缴付的单一税率制，只有极少数人可以免缴。其优点是简单易行，并且恢复了选举人、收费人和社区服务三者之间的联系。但作为一种递减税和价外税，社区费的征收困难多、成本高。面对极其不受欢迎的窘境，地方政府于1993年取消了这个税。
住房财产税	1991年为取代社区费而引入的一个税种，1993年起生效。它综合了个人经济状况与房产等因素，按户征收；按照规定，一户只有两个成年人或一户仅一人的，可以获得25%的退税。这种课税反映了房产的价值：对每一个房产均指派由国内税务局成立的评估小组进行评估。住房财产税的税率由地方议会决定。
统一商业税	于1990年替代了房产税。该税是基于房产的商业价值，因此与旧的地方房产税比较相似，但现已改为国税并在全国范围征收，然后以中央政府财政拨款的形式重新分配给地方议会。
税收上限	1982年颁布的《地方政府财政法案》撤销了地方议会在财政年度中期征收附加税或额外税的权力。依据《1984年税率法案》赋予中央政府规定地方政府税收上限的权力，该法案同样适用于住房财产税的上限。
以地方财政收入为基础的拨款制度	这是中央政府对当前地方政府财政收入的主要贡献。由中央政府为地方政府确定开支总额标准，然后决定从国家税收中拿出多少比例作为中央财政拨款，剩余部分可以从地方财政收入中予以补足。

英国的财产税收制度可以追溯到1830年代，当时只有拥有财产者才具有选举权（即所谓“无财产不代表”。——译者注）。财产税仅由业主缴纳，在经济不景气和通货膨胀时期，财产税变得越来越不受欢迎。1974年保守党在大选时承诺，一旦他们获选执政，就将取消财产税。然而，当1979年保守党赢得大选后并没有立即兑现这一承诺，尽管撒切尔夫人本人反对财产税收制度的立场是众所周知的。经过各种专业委员会的分析研究，提出了一些改革财产税的选择方案，并建议由中央政府资助一些地方公共服务项目。最终，保守党政府决定以人头税取代财产税，只是为期不长就夭折了。

地方政府最大的财政来源是中央政府的财政拨款。作为地方政府开支的一部分，中央财政拨款的比例从1938～1939财政年度的29%，稳步增加到1976～1977财政年度的65%，此后又跌回到40%多一点。财政部一直试图减少或维持政府公共开支在GDP中所占的份额，所以竭力限制地方政府的公共开支和中央财政拨款的比例。1981年，中央政府依据相关法律对各地方政府涉及中央财政拨款的各项支出进行了审查和评估。地方政府所属的各专业协会每年都要同与地方政府有最直接关系的中央政府各部反复进行协商，才能确定中央财政拨款的数额。如同前面所讲到的那样，假若财政大臣认定某个地方政府涉及中央财政拨款项目的支出超过了“指标”，亦即超出其预算，那么，中央财政拨款的数额也要相应减少。

有些地方议会对中央政府削减实际财政拨款的回应，就是增加地方税收，或者是当预算内的地方税收无法满足实际开支时再临时征收附加税。对此，中央政府就会加以制止，宣布增收附加税为违法。国家颁布的相关法案也允许财政大臣调整（如减少）对个别地方政府的中央财政拨款预算，以鞭策他们减少公共开支。1990年，中央政府将“以地方税收为基础的财政拨款”改为“以地方财政收入为基础的财政拨款”。按照这一新的制度，尽管中央财政拨款在数额上与过去大致相同，但对地方政府如何使用这些拨款却减少了许多评价的标准。

十二、从人头税到住房财产税

尽管在获取中央财政拨款上存在各种争斗，以及中央政府采取了额外的控制措施，但地方政府的开支实际上仍在不断增加。对此，中央政府很是失望，最终决定取消房产税，代之以社区费，亦即后来为人们所熟悉的人头税。社区费是为地方公共服务管理而征收的单一税，面向本地所有成年人征收，但是中央政府保留为各地方政府规定上限的权力。此外，中央政府还确定了社区费的统一收费标准。

对地方税收体制的攻击是新右翼观点的一个重要组成部分。他们认为，如果

只是少数选民要上缴房产税的话，那么大多数选民就不大会关注地方政府浪费公共开支的现象，也不会反对地方议会提高房产税的税率。撒切尔夫人政府认为，如果所有成年居民都必须缴纳固定的社区费，那么大多数居民就很有可能去参加选举投票，并且会主动批评地方政府的"超额"开支和"超额"税收等现象。换句话说，撒切尔夫人政府希望通过恢复税收与选举之间的内在联系，动员更多的选民参与地方选举投票，并以此惩戒那些有"浪费"现象的地方议会。据政府发言人指出，过去一段时期由于惧怕地方政府征收的商业税过高，许多商业机会都被当地一些城市错过了。如果在各郡都施行统一的商业税，地方政府若想增加公共开支就只能通过提高人头税。此外，中央政府还进一步发挥了下院财政审计委员会的作用，加强对地方开支的监督检查，以确保资金的有效使用。

人头税被一些批评家描述为二战后英国政府制定的一项最具灾难性的民主政策。有学者对这一政策的整个实施过程做了详细研究，并出版了一部专著《英国政府的失败》（Butler，Adonis & Travers，1995）。对每一个成年人征收单一税费的原则遭到了强烈的反对。由于开征这一新税要求所有成年人必须重新注册登记，因此操作起来费时费力；又因为它不是累进税，所以人们普遍认为这项征税有失公平；此外，还需要添置很多新的设备，管理成本非常昂贵。新税制也引发了一些骚乱，导致保守党在大选中的支持率急剧下降以及大范围的逃税，这也是导致1990年撒切尔夫人最终下台的一个原因。许多保守党议员坚信，如果不取消这一税收政策，保守党很可能会在下一届大选中落败。然而，只要撒切尔夫人还在当政，这项新税又不可能被撤销。直到约翰·梅杰接替撒切尔夫人担任首相之后，保守党政府才开始寻求替代这项税收的办法。财政部在很短的时间内不得不做出相当慷慨的调整，将人头税大幅下调至人们普遍可以接受的水平。

不久，一项新的税收，即住房财产税，就取代了人头税，并于1993年4月1日起生效。住房财产税的计收，一是以房产的价值为基础，二是考虑个人的经济状况等因素。税率是根据房产的实际价值来计算，对该房产目前的所有人征收。虽然与旧的房产税制度比较相似，但与人头税相比，住房财产税从理论上讲是公平的（最富有的房产所有人要缴纳最高的住房财产税），且相对容易征收。中央政府仍保留规定住房财产税上限的权力，地方政府也留有较大的选择权，到目前为止，住房财产税收入仅占地方政府开支总额的20%。中央政府几经周折，最终采取了这种与从前的房产税非常相似的住房财产税，这一事实，足以说明税收问题的复杂性，也反映了长达十年的地税改革归于失败。从目前来看，中央与地方财政的长期斗争似乎暂告结束。

十三、变革后的再平衡

关于地方政府财政事务的争论愈来愈多，问题主要集中在中央政府对地方财政的严格控制和地方政府要求获得更多的政治自主权力，要想将二者分隔开来又谈何容易。在过去20年里，无论是工党还是保守党政府，都严格限制很多公共服务项目的现金支出，竭尽全力控制中央政府公共开支的增长，他们对地方政府也同样“输出”类似的控制措施。在地方政府的公共开支中，尤其是交通、教育、住房和社会服务等方面，有四分之三左右的开支都是由中央政府制定相关政策并实施有效监督。关于地方政府财政支出如何保持在一个“正确”水平的整体评估，往往容易忽视节俭型地方政府与奢侈型地方政府之间的差异。地方政府在某些公共服务项目的资金投入是有所不同的，部分原因是由于各地区对公共服务的需求不同，还有部分原因是各地方政府所掌握的财政资源也迥异。比如，大都市中心地带的老城区，由于社会和经济发展所带来的空间拥挤等困境，因此对住房和家政等公共服务的需求量更大。此外，工党和保守党不同的政治观念也起到一定的作用。从目前地方政府的财政状况看，其大部分公共开支都是由中央政府的财政拨款维系和资助的。无论是工党还是保守党执掌中央政府，均将财政拨款作为实施国民经济政策的重要工具，特别是在公共开支和公营部门薪酬等方面；此外，也把财政拨款当作协调不同地区之间的资源配置、调整对地方公共服务财政扶持力度的一项措施。

财政状况的变化，始终是影响地方政府发挥其作用的主要因素。此外，在其他一些领域也发生了显著的变化。自从（1985年）撤销了大伦敦市议会之后，伦敦现在是欧洲唯一一个没有直选政府的主要城市。中央政府也常常利用大权在握插手地方政府的内部运作。根据《韦迪库姆报告书》（1986）透露，中央政府曾将几名地方官员长期排除在政治权力机构之外，并且明确规定在地方议会下设的各委员会内要维系党派平衡。工党政府在2000年甚至将中央政府自身的改革也引入到各地方政府之中。

保守党政府在许多政策领域则是尽量绕开地方政府。例如，在教育领域，他们扩大了“人力资源服务委员会”在继续教育管理上的作用，在各地建立了一批脱离地方政府管辖的“城市技术学院”，还撤销了代表地方政府协调教师工资的伯恩汉姆委员会（亦称柏汉委员会，成立于1919年，其成员包括地方教育局联合会、全国学校教师委员会等。——译者注），推行全国统一的核心教学大纲，以及对在校学生进行定期测试等。他们逐步将职业技术学院（现在的大学）和只收六年级的高级中学移出地方政府的管辖，并允许普通中学选择脱离地方政府管

理，成为由白厅直接拨款资助的学校。此类学校的校长有权雇用和解聘教师，并独立控制预算。

在住房领域，保守党政府允许各地租户以相当大的折扣价购买他们租住的政府廉租房（依据1980年、1984年颁布的《住房法案》）。自1979年以来，已有超过200万人购买了政府廉租房。1988年颁布的《住房法案》，允许租户自愿选择脱离地方政府的管理，自行成立住房协会。此外，保守党政府还成立了由私营企业控制的“城市发展开发公司”，协助政府进行旧城区改造。

新颁布的《地方政府法案》（分别于1988年、1992年）扩大了对地方政府公共开支项目实行“强制性公开招标”的范围。前一部法案规定，地方政府应将诸如街道清洁卫生、垃圾回收、餐饮服务、写字楼清洗等公共服务，采取投标的方式交由私人企业或志愿部门管理。第二部法案是将竞争机制扩大到职业教育、技术和财务等公共服务部门。人们已不再把地方政府看作是公共服务的主要提供者，而是视其为一个中央政府的授权机构，它只是负责确保公共服务的落实到位与服务质量。地方政府以招标方式将公共服务外包给其他机构去做，尽管其中大部分合同是采取内部承包的方式，但毕竟地方政府现在只是诸多提供地方公共服务机构当中的一个，它必须与私营企业或志愿部门一起参与竞争。“强制性公开招标”虽然为地方政府节省了开支，但却减少了就业，其结果类似于保守党政府推行的对公营机构实行私有化政策所带来的后果。新工党政府上台后很快就放弃了这种强制性招标的政策，以强调公共服务的“最佳价值”取而代之。现今地方议会必须首先制定出提供高效公共服务的计划，并自行决定由谁来实施这一计划，无论是公营机构还是私有企业都可以。中央审计委员会将重点审查这些公共服务项目是否达到了最佳价值的要求。如果地方议会被判定没有达到这一要求，该委员会可以建议中央政府进行直接干预。

新工党

托尼·布莱尔在他指挥的工党改革战中，逐步削弱了旧工党一贯表现的个性特点、传统政策和组织架构，地方政府当然也是他选中的一个改革目标。工党现代改革派十分清楚，在许多工党“一党独大”的地方堡垒中，普遍存在着公共服务落后、任人唯亲和松散无能等现象，尤其是过去历届保守党政府以及相关媒体的一边倒宣传，过分夸大了“工党极左派”在这些地方议会的影响力。

工党政府制定的许多宏伟目标，特别是涉及国民教育和社会服务等计划，都要依靠地方政府的配合才能实现。大臣们一直想吸纳高端人才充实地方政府，提高地方公共服务机构快速响应消费者的能力，以及促进当地居民参与地方政治事

务。2000年颁布的《地方政府法案》，撤销了中央政府对地方住房财产税设置上限的权力，但是保留了限制住房财产税增加比率的权力，而且授权中央政府对那些未能有效提供公共服务的地方政府进行直接干预。该法案也终止了强制性公开招标，以强调公共服务价值的最大化取而代之，按照“最佳价值”标准对地方公共服务项目进行审查和审计，不管项目承担方是私营企业还是地方政府，旨在使消费者获得的公共服务物有所值，质量优良，满意度高。

《地方政府法案》还要求地方议会采用比较简便有效的方式，以取代自19世纪就沿用至今的委员会制度。此外，还要求地方政府在以下三种管理模式中做出选择：

- 直接选举市长，并从地方议会中选出一个内阁
- 由地方议会选举市长和内阁
- 直接选举市长和地方议会领导人

迄今，地方议会似乎对内阁模式更为赞同，而赞成直接选举市长模式的则寥寥无几。据民意调查结果显示，大多数公众支持直接选举市长。但是，只有不到10%的地方议会议员赞成直选市长。个中的主要原因是，此举通常会使地方议会议员的数量大为减少。直接选举市长的程序是这样的：首先必须要有至少5%的地方议会议员联署提名候选人，之后再举行地方公投。如果相关大臣对地方议会的改革意图不满意的话，他们将保留要求举行公投的权力。

自1985年撤销大伦敦区议会之后，迄今还没有任何一个机构能够为伦敦提供战略性的发展方向或者代表伦敦说话。工党政府上台后，建立了大伦敦市政府，直接选举大伦敦市长，并由直选市长和25名议员组成大伦敦市议会。所有市议会议员都按政治家对待由政府付薪。大伦敦市长可以制定战略规划和提出财政预算，但两者都须经过大伦敦市议会的批准。市长还将拥有相当大的人事任免权，包括警察局长等的任免。如果这种新的体制获得成功，可以鼓励其他许多城市起而效仿。

十四、民主赤字

中央政府如此大力削减地方财政的自主权和职责，导致一些政治观察家对地方政府的作用产生了质疑：除了为白厅的行政管理提供方便，使其感到满意之外，地方政府还有什么其他作用吗？地方政府一直是在多重压力的夹缝中挣扎：一方面他们受到来自中央政府的严厉控制，另一方面又要与承担公共服务职责的其他代理机构相互竞争，此外，他们的一些传统职责还分别让与学生家长、学校

校长、廉租房租户和公共服务的消费者等。尤为严重的是，有关人头税的整个制定过程，始终都没有任何地方政府的代表参与（Butler，Adonis & Travers，1995）。

在保守党政府看来，地方政府不过是“单纯的”授权机构而已，此种观点的依据在于许多公众主要是作为公共服务的消费者在与地方政府打交道，他们关心的是公共服务的质量，而不是公共服务的提供者是否负责任。这种观点认为，要让公共服务产品的制造者或供应商对消费者担当起更大的责任，而要做到这一点，不是单凭选举地方议会议员或是由只对议会负责的中央政府大臣的调节就能解决的，而是要采取相应的措施，诸如下放权力给那些依靠政府拨款的公立学校和信托医院，与公共服务的供应商签订质量合同，以及发挥地方管理机构的作用。

有大臣认为，中央政府对选民负责与地方政府对消费者负责，这两者是相辅相成的。由那些新的公共服务代理机构提供数据，可以使相关的信息更加完整，如公立学校的逃学率和考试及格率等。此外，与地方议会不同的是，这些代理机构在运作上不会受到与地方选举相关的许多约束。只要不违反有关选举的纪律规定，地方议会会议通常都对公众开放，议员的利益诉求要公开化，对地方政府的非法或不正当开支要受到处罚，主管财务的官员也会被中央政府授权对地方开支进行审计。从目前的情形来看，虽然这些新的代理机构还是负责任的，但他们对消费者的负责程度仍然要远逊于对白厅大臣的尽职尽责。

在对苏格兰分权化之前，从政体上讲英国也许是西欧各国中最集权的国家。最近英格兰也设立了一些地区开发代理机构，其成员由相关大臣提名。但是在选举成立地方议会方面，迄今尚无任何进展。与中央政府对苏格兰、威尔士和北爱尔兰的权力下放相比，英格兰看上去是受到了冷遇。大伦敦市议会不过是一种市政府的形式而已，并非是地区管理模式。

十五、结论

在过去20年里，围绕地方政府的组织架构、职能作用和财政渠道等问题，一直存在诸多争议。地方政府所处的治理环境，显然要受到各地社会、历史、政治和经济等不同条件的影响。地方政府的治理，同时也受到国家这个大环境的影响，诸如地方议会议员大都隶属于某个全国性党派，地方官员也分别是许多全国性协会的成员，政策几乎全都由白厅制定，尤其是国家的经济状况更是重中之重。

在英国“自上而下”的政治权力模式中，地方政府越来越多地被中央政府视为是提供公共服务的授权机构。由财政部决定税收和控制公共开支，以及白厅官

员对精简行政管理的一贯主张，两者的结合强化了这种传统模式。与此相反，其他许多国家实行的是联邦制，该体制确保了地方政府拥有许多独立的权力。近年来，欧共体成员国的发展方向与英国保守党政府相去甚远，他们将很多权力下放到地区或地方政府，甚至还制定了辅助性原则，授予地方政府直接与设在布鲁塞尔的欧盟总部谈判的权力，而通常这种权力只是授予国家政府（参考第四章）。英国的政府大员们在设计人头税时，竟然无视欧洲国家的经验。以下援引一句关于这个问题的权威性研究结论（Butler、Adonis & Travers，1995）：

“这种轻视、近乎蔑视其他欧洲国家对待地方政府的种种做法……表明了英国与欧洲大陆邻国的密切关系。”

布莱尔继承了保守党的许多传统观点。他认为，地方政府的主要职能仍然是公共服务的提供者，因此应当与其他公共服务的供应商一起参与竞争，接受中央政府的定期检查，以确保其提供的公共服务符合质量标准且让消费者感到物有所值。白厅只保留了限定地方住房财产税上限的权力，也给地方政府保留了制定商业税率的权力。中央政府也在探索新的地方政府架构，以期提供更加有效的地方治理，并吸引更多有能力的人担任地方议会议员。

不过，随着中央政府对苏格兰和威尔士实行权力下放，在英格兰设立地区开发代理机构（但没有同意成立地区议会），直接选举市长的可能性，以及保守党重提振兴地方政府的呼声（作为反对党的一贯呼吁），所有这些都可能促使地方政府在议事日程中出现新的变革。但是，最主要的问题仍然存在：真正困扰地方政府的是，他们自己仅仅能够筹措到20%左右的地方资金，其余部分全都要依赖中央政府的财政拨款。

简括

1. 捍卫地方民主的基础，在于选民的参与和地方政府的效率。但这一观点却受到了现实的不利影响，原因是地方选举的投票率很低，人们对地方政府的职责缺乏兴趣和清醒的认识，以及地方公共服务在标准和质量上存在着令人难以接受的不平衡状况。
2. 1974年，地方政府经历了结构重组，涉及大多数郡和区。此后，有六个大都市地区下辖的郡议会和大伦敦区议会于1985年被撤销。1991年，中央政府允许郡和区两级政府自主选择：是继续沿用现行的两级政府体制，还是组建单一体制的地方政府。
3. 地方政府应服从中央政府的控制：地方政府的权力由议会授予，也可以由

议会撤销。议会颁布的各种法案，如教育、住房等法案，都会对地方政府的权力和职责产生影响，并且常常涉及中央与地方的特殊关系。英国的两大政党在执政时期都青睐“自上而下”的中央控制模式。

4. 地方议会议员大都有地方背景。他们通常是某一政党的成员，从社会学角度讲，他们不具有代表性，虽然不拿工资但是领取政府津贴。有些议员认为，在地方政府任职是个人迈向国家政治舞台的基石。
5. 地方政府官员是全职的行政官员，大都具有在地方政府某个领域工作的技术专长，如规划、教育等。地方议会议员与地方行政官员之间的关系类似于大臣与公务员之间的关系。
6. 目前的现状是党派政治主导地方议会，地方主要政党的领导通常会成为地方议会主席。
7. 中央与地方的关系和政府部门与地方的关系，在某种程度上讲，也不尽相同。在某些方面，二者更像合作伙伴关系；而在很多方面，地方政府则更像是中央政府的一个代理机构。二者之间的关系混杂着控制、依赖与合作。中央政府对地方政府提供的许多公共服务实行严密的监督，以确保公共服务符合国家的最低或相同的标准。
8. 自1979年以来，地方政府在组织架构、财政渠道和内部运作等方面都发生了重大变化。中央政府不断加强对地方政府的控制，逐渐侵蚀了地方的自主权，以往的伙伴关系模式已不复存在，取而代之的是日益受到重视的代理机构模式。
9. 新右翼的观点认为，地方政府缺乏选民授权的合法性，批评地方政府以授权为由来对抗白厅是行不通的。地方政府需要更多地面向市场。
10. 新左翼将地方政府的不满情绪视为强烈反对保守党政策的一个机会。
11. 新工党政府计划改革地方政府，把它作为实现政府现代化宏伟计划的一部分，尤其是将地方政府视为可有效提供公共服务的供应商。
12. 地方财政有三个主要来源：中央财政拨款、住房财产税和地方财政收入。后者以政府廉租房租金、公共便利设施收费等为主要收入。地方政府的所有财政来源都要受到中央控制。人头税是地方政府试图将地方开支与地方责任相互挂钩的一次不成功的尝试。
13. 在过去十年，地方政府不仅受到中央政府更为严格的财政控制，而且在许多政策领域，如住房、城市发展和教育等，均被边缘化了。许多过去由地方政府“内部”操控的公共服务项目，现在都必须采取“强制性公开招标”。

14. 地方政府虽然在当地环境下运作，但又脱离不掉全国大环境的影响。由于中央政府对国家经济承担着选民授权的责任，又因为地方政府的开支在国家公共开支总额中占到25%，所以中央政府干预地方政府是在所难免的。英国日益强化的中央集权模式与许多英国的欧盟伙伴国家一直沿用的地方分权模式形成了鲜明的对比。而对苏格兰和威尔士的权力下放，则是对这种中央集权模式的一个突破。

大事记

1964年　摩德委员会提出地方政府管理建议书

1966年　雷德克利夫-摩德委员会再次提出地方政府管理建议书

1969年　维特立委员会建议成立苏格兰地方政府

1970年　《"公平租金"法案》颁布：按照租户支付能力确定政府廉租房租金

1972年　颁布《地方政府法案》：将过去1400个地方政府合并为420多个，包括教区。中央政府指派专员在克莱克罗斯督查管理住房事务；一些地方议会议员拒绝执行《"公平租金"法案》

1974年　《1972年地方政府法案》生效：地方政府开始重组

1975年　苏格兰地方政府重组

1976年　中央要求地方教育机构重新调整地方教育政策

1980年　《地方政府与规划法案》出台：对地方政府超支的行为实行扣减中央财政拨款的处罚；《住房法案》颁布：对政府廉租房实行强制销售

1982年　颁布《地方政府财政法案》：取消地方附加税

1984年　《房产税法案》颁布：规定税率上限

1985年　颁布《地方政府法案》：撤销大伦敦区议会和数个大都市区下辖郡。依据《交通运输法案》限制地方政府对公共交通给予财政补贴和管理公共交通运输的权力

1986年　《韦迪库姆报告书》披露对地方政府商业行为的调查结果。依据《地方政府法案》，禁止地方政府做带有政党性质的政治宣传

1987年　实行"以地方税收为基础的财政拨款"制度：将地方开支限额与中央拨款挂钩

1988年　《地方政府法案》颁布：推行强制性公开招标制度。《住房法案》出台：租户可以自行成立"住宅行动信托基金"。颁布《地方政府财政法案》：以社区费和单一商业税取代房产税。颁布《教育法案》：允

许地方学校自行选择脱离地方管理、选用全国统一教学大纲

1989年　苏格兰引入社区费（即人头税）

1990年　英格兰和威尔士分别以社区费取代房产税

1991年　决定以住房财产税替代人头税（自1993年起执行）。中央“地方政府事务委员会”负责审查现行地方政府体制并提出相关建议

1992年　颁布《 教育法案》：所有地方公立学校每四年必须接受中央政府检查

1994年　《苏格兰和威尔士地方政府法案》颁布：自1996年开始将实施新的一级地方政府体制

1997年　举行全民公决，同意中央政府对苏格兰和威尔士下放权力

1998年　地区全民公决，同意直接选举伦敦市长

2000年　颁布《地方政府法案》。建立新型地方管理模式，包括直接选举市长。

论文/讨论题

1. 如何看待地方选举授权的合法性?
2. 为什么地方政府要接受中央政府的控制?
3. 英国民众不大重视地方民主。对这一问题进行讨论。
4. 近年来地方政府的作用与权力在哪些方面发生了变化?
5. 为什么社区费推行了不久又被取消?

研究题练习

1. 做一个有关你所在地区的地方政府研究课题，按以下标题组织你的文章结构：
   - 总体结构
   - 郡政府的职责
   - 区政府的职责
   - 区议会的组织结构，如相关委员会的组成等
   - 地方议会议员的人数，选举方式，各政党力量等
2. 克莱克罗斯在1972年发生了什么重要事件？坦姆斯德在1976～1977年有哪些重要事件发生?

第十五章
司法与权力





↘导 读

英国没有成文宪法，实行的是集权制而非三权分立。就判定政府行为或制定的法律是否符合宪法而言，除欧盟外，没有司法审查制度。因此，如与美国的司法部门相比，英国的司法部门没有明显的政治倾向性。如果说英国的法律与政治之间确有一条分界线的话，那也是非常细微的。法律不是中性的：成文法是政治博弈过程的产物；习惯法和判例法建立在单一的专业律师团体法律判决的基础之上，并且常常涉及政府司法部门或其他机构。

司法的作用是什么？怎样确保司法独立（如果还有这种保障的话）？由于没有正规的司法审查，如何才能识别司法的能动主义？作为欧盟成员国，欧洲对英国的司法有什么影响？本章首先阐述这些问题，然后探讨英国公民自由的现状以及相关法律法规对此所做的限定，分析欧洲人权法院对英国政治的影响和英国颁布《人权法案》的意义。本章最后部分，阐述了不断扩大的委托立法机构，以及对法律和政治的传统界线造成模糊影响的行政裁判法庭。

法律常常被视为是一套完整的程序，这些程序在个人、团体和国家之间的相互关系中起着维护秩序、伸张正义和提高行为后果可预测性等作用。在自由社会，法律是维护公民自由权利和对政府权力实行有效监督的保障。司法的作用是维护法律与秩序，对社会发生的各种冲突进行仲裁。法律的第二个较为狭义的作用是将其作为解决严重争端的手段，亦即最终作为法庭对罪犯实施制裁的依据。法律可分为几类，其中一类称作“习惯法”，源于案例和法官们对某些法律所作的司法解释。另一类是“成文法”，也就是由议会通过并得到王室批准的法令。在英国，“成文法”高于“习惯法”，但在判定罪犯是否有罪、解释法律条例以及决定法律条例的适用范围和量刑的过程中，法官仍然起着相当大的作用。

早在1865年，白芝浩（Water Bagehot，1826～1877年，英国著名经济学家、政治学家和公法学家，曾就读于林肯律师学院，毕业后获律师执业资格。——译者注）就注意到了英国人的守法意识，称英国人喜欢冲动，具有“对抗权威”的天然秉性，他们认为政府是“一个舶来品机构”，并视立法为“外国的行为”。在英国，尊重法

律，从很大程度上讲，取决于两个因素：一是法律的合理性，二是法律对于自由之有限度的限制。有时候会出现这种情况，一些社会群体认为有必要采取直接行动来反对某项法律的制定，或是采取进一步的院外活动加以阻止。在19世纪，诸如天主教解放运动联合会、宪章运动者、议会改革者、爱尔兰民族主义者，以及1914年前出现的妇女参政权论者等团体，都曾经诉诸直接的对抗行动来推动其事业。1990年为反对人头税而发生的一些暴力示威便是这一历史传统的延续。

除了少数例外，英国的政治学家大都对司法没有表现出多少兴趣。部分原因是由于英国缺少一部成文宪法，部分是由于司法从属于议会的地位，还由于司法的政治独立性。政治和法律通常被看作是相互独立的两个领域。这种情况正在发生变化，一是来自欧盟的影响，二是司法的能动性越来越强，还有就是公众对政府权力的扩大愈益感到不安。

本章首先阐述司法及其与政治的关系，以及是什么力量推动了司法的能动主义。接着分析公民的自由权利和英国最近颁布《人权法案》的相关背景。最后部分还将论述公民因行政诉讼错案而如何获得补偿的机会。

一、司法的作用

在本书第三章里提到，在英国宪法中没有比成文法更具权威的法律，唯有欧盟法律是典型的例外。议会至上的原则指的是议会具有制定法律的无限权力，任何法庭都不能推翻成文法，除非涉及欧盟事务。除此之外，诸如荣誉称号的授予或制定条约的权力等涉及使用政府或君主特权的决策，是不需要进行司法审查的。然而，德国和美国虽然都有成文宪法，但在解释宪法和审判涉及公共政策影响的案件等方面，法庭却起着至关重要的作用。不过，英国的法官也不完全处于被动的地位。法官可以利用对行政官员的行为进行司法审查的权力，依据相关法律裁定大臣们或其代理人所采取的行动是否符合成文法的规定。法官也能够依法裁定一位行政官员是否犯有越权罪（如超越自己的权限行事），或者触犯了法律（如行为不轨）。然而，法官们不愿意去深入地探究某项具体的成文法律有何优点或者是否符合宪法，其主要原因就在于这样做的后果往往可能会使他们自己面临企图僭越立法权限的指控。故长久以来，法官们大都满足于仅仅从文字上来解读法律，并依此判定某个大臣或行政官员的行为是否超越了该法律所规定的权限。即便如此，从某种程度上讲，法官们还是要受到先前案例和法律程序的局限。这是英国宪法迄今还没有正式确立分权制的一个方面。

框图15.1　有关司法的重要概念

概念	释义
习惯法	源于古老的习俗，由法庭根据判例作解释，不是成文法。
成文法	议会通过的法案，高于习惯法，但法官在判定是否构成犯罪以及在司法解释中仍然起着一定的作用。
欧盟法	在欧盟管辖范围之内，要高于英国法律，无须议会通过即可在英国实施（参见本框图中之欧洲法院）。
公法	涵盖国家与公民之间关系的法律，包括公民的自由权利和政府的行政权力。例如，政府强制性购买私有财产的权力与公民享有经济补偿的权利。在英国还没有获得正式承认的公法机构。
刑法	针对诸如谋杀、纵火等危害公共社区的不当行为而制定的法律。
民法	涉及公民个人之间权利、责任和义务的法律，如离婚、欠债等。
欧洲法院	欧盟建立的司法机构，旨在确保各成员国在解释和应用欧盟法律的过程中保持统一性。该法院位于卢森堡。
欧洲人权法院	英国早在1951年即认可了《欧洲人权公约》，但过去一直没有将该公约纳入英国的法律体系。因此，英国法庭并没有被赋予执行该公约的法定权力。但是欧洲人权法院所做的裁定仍然具有很大的影响力和道德约束力，并且经常使英国政府陷入难堪的境地。例如，1995年该法院对英国空军特种部队在直布罗陀击毙爱尔兰共和军成员的裁决。现在，英国已将该公约纳入了本国的《人权法案》（1998）。
越权	政府的一切行为必须以法律为准绳。对没有法律条文可依的政府行为，法庭可以裁定为越权或“超出了政府的权力范围”。
司法审查	指法院在审查大臣、政府部门及公共管理机构如何行使其权力或履行其职责等方面所具有的权力。

自1992年佩珀起诉哈特案以来，根据“英国国会议事录”的记载，在议会讨论某个立法议案的过程中，法官已经能够参与相关的议会辩论，以期更好地了解立法机构对制定该法案的真实意图。但是，这并不一定保证法官能够清楚地掌握议会的立法意图。法律条文通常由不署姓名的公务员起草，然后呈交议会投票表决，其间有许多议员根本没有字斟句酌地通读该议案。在很多情况下，一部法案体现了各种不同观点之间的妥协，对支持该法案的解释也是仁者见仁，智者见智。大凡在一个法案颁布之初，人们根本无法确定哪种观点或解释占有优势。

二、司法独立

英国宪法的一个重要原则，就是司法独立于政治的控制或影响。一般来讲，法官对公众有争议的问题不予发表评论。法官不可以担任议会的议员，而议员要担任法官则必须辞去其议员职位。法官不仅本身必须是无党派人士，还要充分显示其无党派性。法官的工资是从国家的财政金库中固定列支的，不受政府财政年度预算变化的影响，也不在议会的议题之列。高级法官的任期是有终身保障的，只有当议会两院联名向君主提出要求时，才能解除其职位。对法官而言，还有一个最后的保障，亦即他们的任命和晋升，至少从表面上看，是按照个人的专业水准而非政治基础（在1914年以前并非完全如此）。法官的最后这一特征是非常引人注目的，因为法官都是由上院的大法官任命的，而他本人既是政治家，也是内阁成员。首相在首席大法官、法官和上诉法院法官等职务的任命上也有发言权。议员尽管享有议会特权的保护，但是对法官的任免和悬而未决的法律事务通常都拒绝做评论，在所有相关的程序完成之前，他们认为这样做是干预司法。在政治家和法官之间存在一种默契的自我约束，双方都承认各自不同的权力范围。

然而，法律同政治并不是完全分离的。如上所述，大法官既是政府的成员，而且是内阁成员，同时还主持上院工作。检察长（亦称首席检察官）和副检察长，以及苏格兰法律官、苏格兰检察长和副检察长，也都是政府的成员。上院的高级法官既是上院议员，同时也是最高上诉法庭的法官，通常在议会只就法律事务发言。在下院，律师通常是最具代表性的职业：在二战后的历届议会中，曾经做过或在任期内仍然担任初级律师或出庭律师的议员人数几乎从未少于100人，或低于下院议员总数的六分之一。法官本人也大多参与过主持法庭或专门委员会的工作，以及出席各种涉及政治分歧问题的咨询会议。例如，威杰里勋爵调查伦敦德里发生的“血腥星期天案”（1972），斯卡曼大法官对布里克斯顿

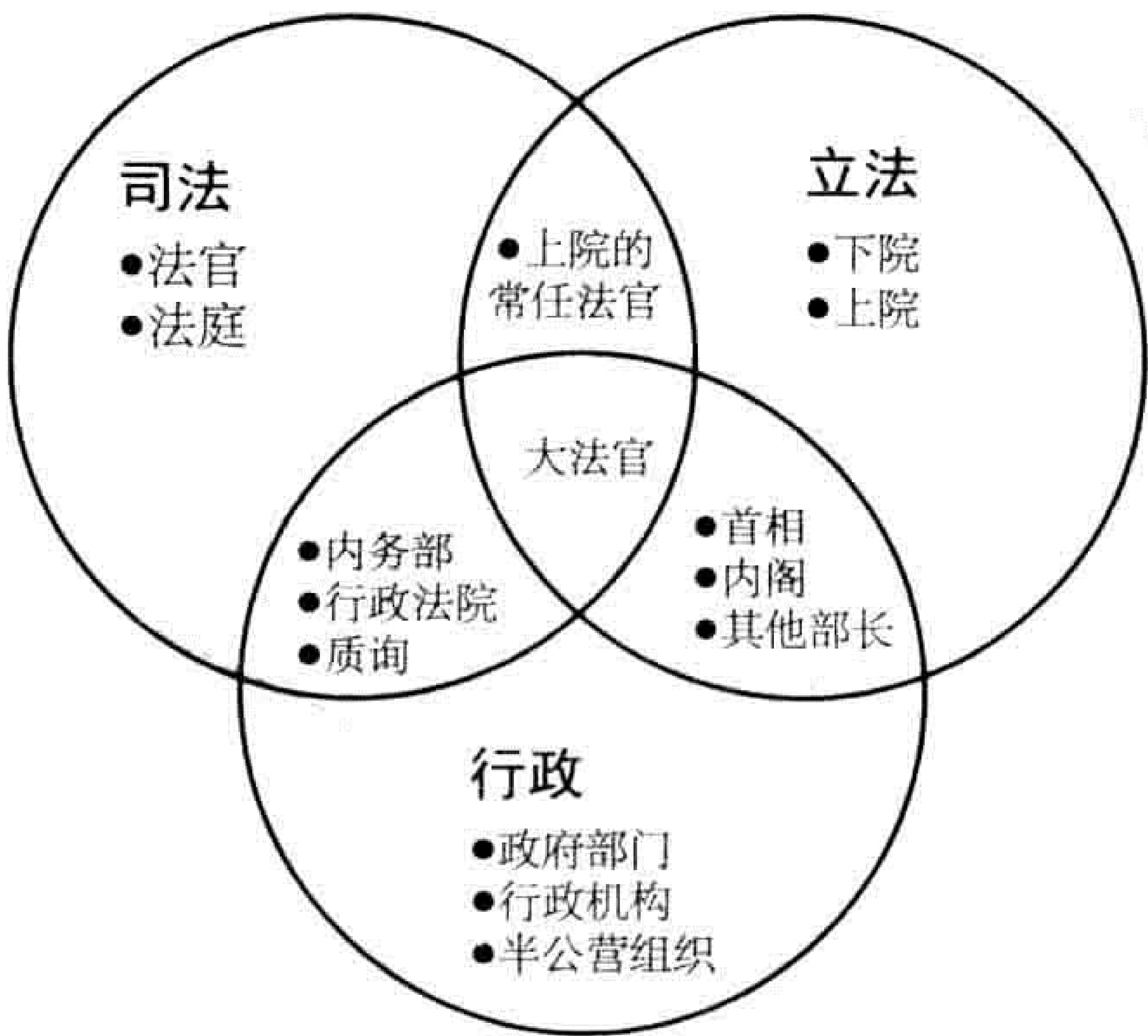
骚乱案的司法调查（1981），约翰·梅爵士对“基尔福德四人团伙案”的判决（1989），大法官斯科特关于向伊朗售武案件的调查，以及大法官诺兰领导的对公共生活标准的司法调查等，都属于涉及政治问题的法律案件。

框图15.2　法律与政治：集权制

自由宪法理论的一个原则是，为了保证公民的个人自由，避免专制政府或暴政，作为国家的三大主要部门应该实行三权分立。这三大部门是：

- 立法机构：赋予权力制定法律的部门
- 行政机构：负责执行法律的部门
- 司法机构：负责应用法律的部门

英国宪法对这一原则的认识明显不足，其中对司法需要独立虽然有一定程度的认可，但英国的政体模式是集权制并非三权分立。大法官既是是司法机构的最高领导，又是上院（立法机构）的成员，同时还是内阁（行政机构）成员。因此，大法官位于国家三大部门相互交叉的核心位置。



在1970和1980年代，法官的作用被视为愈来愈多地受到政党政治的影响。支持这一观点的人认为，司法独立是自由民主的一个基本要素，是权力制衡和法制体系的支撑力量，为反对专制政府提供了安全保障。但对此持批评态度的人则认为，司法是维护政治秩序的一部分“主导力量”，司法裁决通常都有利于国家或其所代表阶级的利益。法官也经常由于自身的政治“偏见”而遭到攻击，这些偏见源于法官独有的社会和教育背景以及法律专业的培训。约翰·格里菲斯（1997）强烈鼓吹这样一种理论，即在涉及财产、公共秩序等案件的审理过程

中，法官会经常偏向于维护政府的利益，而对工会等组织持敌对态度，常常将政府利益视同于公众利益。然而，在1980年代，当许多司法裁决都不利于大臣的时候，则轮到保守党经常抱怨法官了。

据称，大臣们发现，让法官去充当各种专业委员会、法庭调查以及其他调查和咨询类机构中的“中立”成员比较容易令人接受，使公众更加放心政府对那些涉嫌不正当的行为或者灾难性事故进行独立的调查或咨询。但问题的要害在于：让法官参与此类明显超出司法范围的活动将有损于司法中立的神话。正如黑尔什姆大法官在1973年所抱怨的那样，“在英国，如果总是让法官暴露在公众批评的面前，法官就无法保持独立的立场。只要法官被要求去主持这类法庭调查，这些公众批评不仅难以避免，而且也是合情合理的”（引述德鲁里原话，1975年）。

三、司法能动主义

一些支持司法独立的人士指出，议会对政府行政机构的影响力在逐渐减弱，而法庭对政府部门的监督作用则在不断加大。丹宁勋爵（英国著名法学家，1982年前在上院大法官法院担任案卷主事官，亦即英格兰及威尔士上诉法院的首席民事法官。——译者注）反复指出，法官在判案中应当发挥更具创造性的作用，尤其是在处理那些与过去的做法相冲突或者缺乏明确法律导向的案件时。他在1949年时就曾说过：

> 在缺少法律条文（如没有完善而精确的成文法）的情况下，法官必须具有建设性的工作能力，以掌握议会的立法意图。法官不仅要从该成文法的字里行间去捕捉议会的意图，还要考虑产生该成文法时的社会条件以及在修改和通过该法的过程中所引发的争议，最后还必须补充个人的书面意见，以便为立法机构对其意图的阐述增添“活力”。
>
> ——《马歇尔》，1971年，第88页

然而，在英国没有成文宪法可以作为法庭审查政府行为的法律依据，历史上法庭也没有发挥如此作用的先例。在美国，通常是由更具司法能动性（及政治能动性）的最高法院来审查政府部门的行为，所有政府部门都要服从最高法院的裁决。不过，近几年来，对几个颇有争议的案例，法庭的判决引起了人们对政治权

力干预的反感，这些政治干预表现在诸如公民权利、学校内祈祷、利用校车接送儿童促进种族融合以及反对堕胎等方面的法庭裁决中。政治家一旦赢得选举就拥有立法的权力，而非选举产生的法官则握有司法解释的权力，二者之间始终存在着一条清晰的分界线。

近年来，针对一些大臣随意解释其权限而自以为是的行为，英国法庭在判案过程中有意识地采取了限制措施。1975年，上诉法院裁定，内务大臣无权撤销电视机的播放许可证，这种许可证是人们为了避免今后涨价而预先购买的。1976年，上诉法院又裁定，教育大臣无权干涉塔姆塞德市教育局推翻一项针对实行全面中等教育和恢复选择专业的计划，只有在能够证明该教育局的行为“不合理”的情况下，教育大臣才有权加以干涉。此后，在审理政府拒绝给雷克航空公司颁发执照一案中，法庭的判决也是对大臣不利（1976）。

1979年以后，轮到保守党大臣在法庭判决中处于不利地位了。根据法庭的裁定，财政大臣在减少地方政府税收补助上缺乏成文法律的授权（1981）。1981年，法庭对大伦敦市议会通过的“票价公平”政策进行了裁定。由工党控制的大伦敦市议会推行了一项廉价公共交通的政策，其中一部分费用是从提高伦敦各区政府的税收中作为补贴的。1982年，其中一个由保守党掌控的区政府开始反对增加税收，此举得到了上院的支持，其理由是政府提供的公共交通服务本应当是“经济实惠的”。1992年，法庭的裁定又否决了保守党政府制定的煤矿关闭计划，否决的依据是政府事先没有与相关的社会团体进行充分的协商。1993年，法庭对一起教师抵制学校考试的案件做出判决，判定该教师的行为并没有违法。同年，上院高级法官审理了一起针对上诉法庭判决结果的上诉案件，原判决裁定一位大臣可能会因藐视法庭获罪。此案涉及内务大臣无视法庭关于停止对一名扎伊尔持不同政见者驱逐离境的判决。1995年苏格兰法庭裁定一家电视台“全景”栏目对首相的采访节目不得在地方选举结束之前播出，其理由是此类电视报道可能对各党派造成有失公平的结果。上述案例表明，近年来申请司法审查的案件数量正在剧增。

各种不同的因素导致法庭发挥愈来愈多的“政治”作用。其中一个因素就是许多利益团体一旦在立法机构那里受挫，就更愿意诉诸法庭，并设法将法律扩展到新的领域，尤其是诸如就业、种族歧视以及中央与地方政府之间的关系等问题。在1970年代，每年申请司法复议的案件平均为280起。到1980年代，这一数字上升到将近1000起，到1998年时已经超过了4500起。第二个因素是法官的

观点发生了变化。包括泰勒勋爵（前任最高法院院长）和托马斯·宾汉姆爵士（大法官法院案卷主事官）在内的高层法官公开支持将“欧洲人权公约”纳入到英国的法律之中，并且认为法官在政府的决策方面可以发挥创造性的作用。司法主动主义意味着在保守党长期执政的情况下，“法律正在取代政治，成为行使权力、挑战权威的一种途径。比起反对党议员或是新闻媒体，政府对法官更要谨慎对待，法官的案情摘要就如同大选的投票箱一样，对政府推行什么政策是一种约束”（Lee，1994）。

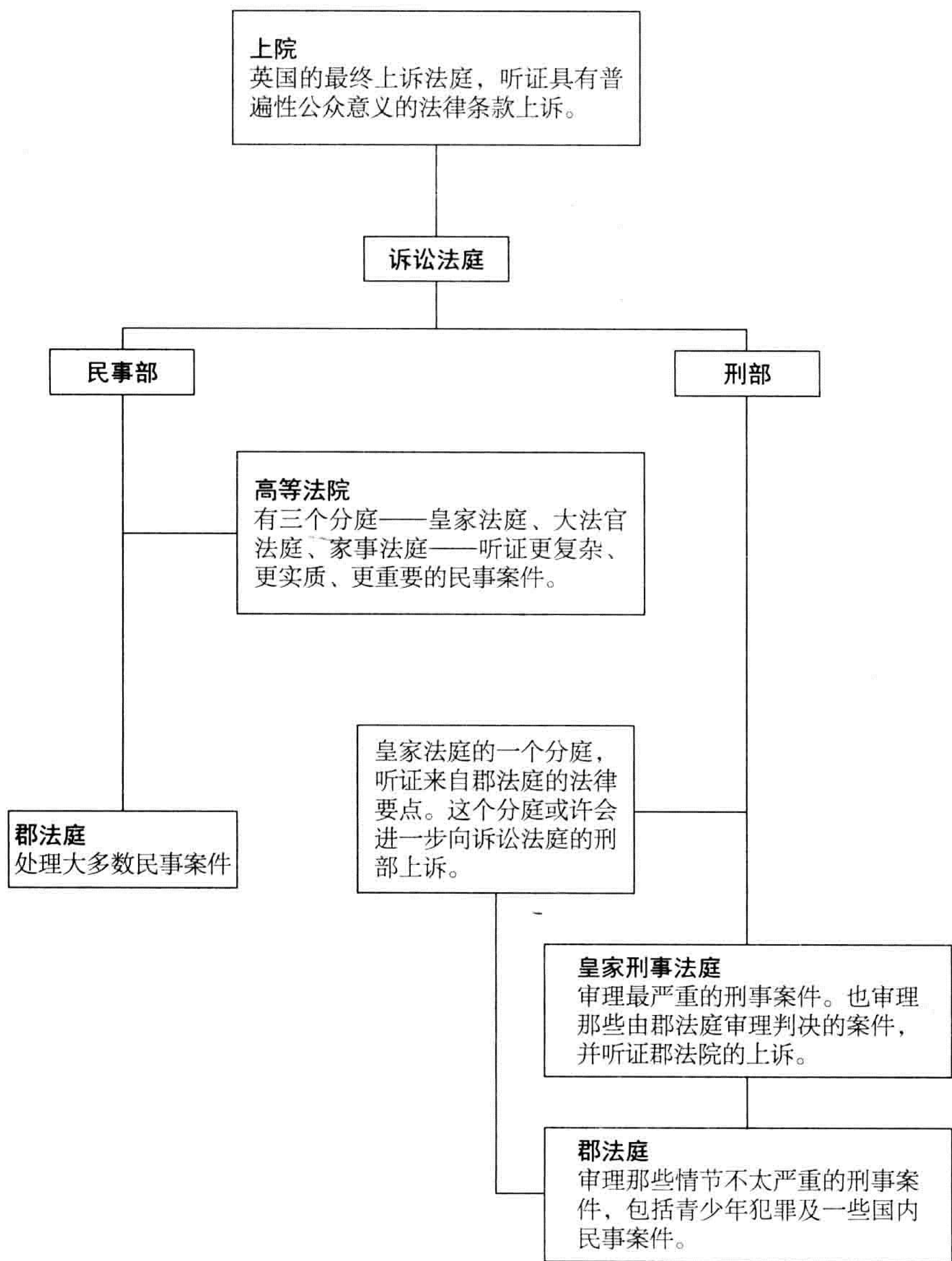


图15.1　英格兰和威尔士的法院体系

在工业关系领域，法律与政治之间的联系也一直比较突出。在1980年代，一些工会组织对许多法律裁决感到头疼。例如，1980年和1982年颁布的《就业法案》以及1984年颁布的《工会法案》，均有利于雇主一方就工会组织设立非法纠察等副作用所造成的经济损失向法院起诉工会。根据1984年的《工会法案》，工会还将对那些未经工会会员表决授权的罢工行动所造成的损失承担责任。1983年，全国印刷协会在与信使报业集团发生的一起争执中被法院处以罚款。1984年，上诉法庭和上院均表示支持政府关于禁止工会吸纳在英国政府通讯总部（位于切尔滕汉姆市）工作的情报监视工人成为工会会员，其依据是应当由相关大臣去决定这样做是否会给国家安全造成潜在的威胁。同年，一些矿工打赢了一场官司，法庭裁定由全国矿工工会发起的一次罢工由于事先未经其会员表决通过而违宪。此后，该工会因坚持认为是次罢工是合法的，又被判为蔑视法庭而处以罚款。

此外，推动司法能动主义更为活跃的其他外力，主要来自于欧洲以及人们对公民自由的日益关注。

四、欧洲的影响

英国的欧盟成员国身份是赋予法官创造性作用的又一种力量。凡是涉及欧盟法律的英国法案，或是涉及对欧盟条约及其相关事务产生争议的案件，抑或是提交上院审议的此类议案，都必须经由欧洲法院做出最终裁决。当英国国内法律与欧盟法律发生冲突时，英国法官将不得不首先参照欧盟法律。例如，在欧洲法院判定不得区别对待全职工人和兼职工人之后，英国政府被迫对其社会保障政策做了相应的修改。1991年发生的西班牙渔轮案件所产生的影响更为深远，在该案件中，英国法庭被授权中止执行《议会法案》中的一些条款，因为这些条款似乎有悖于欧盟法律，而欧洲法院对此则做了悬而未决的裁定。对英国法律与欧盟法律之间实际存在的矛盾，既不应当夸大其词也不能忽视其潜在的冲突，毕竟在遵守欧盟法律法规方面，英国一直是保持最佳纪录的欧盟成员国之一。但也正是欧盟成员国的身份,明显地限制了英国的议会至上原则。

目前欧盟也正在积极努力，为各成员国人民争取更多的平等。例如，按照欧盟《阿姆斯特丹条约》（1977年颁布）第13条的规定，任何人都不应当由于性别、种族或少数民族、宗教或信仰、残疾、年龄或性倾向等差异而受到歧视。

五、公民自由权利

英国人向来以其个人自由享有保障而非常自豪。然而，在实际中无论是个人还是群体的自由与权利都是受到一定限制的，因为它们可能会与其他人或族群的权利发生冲突，或是与更为宽泛的社会目标，如公共秩序等产生矛盾。英国人对个人权利与自由的理解，主要来源于一种比较消极的自由观念，并始终坚持这一观念：凡事只要不是被法律禁止，或是在法律允许的范围之内，他们尽可以随心所欲地去做。尽管英国颁布有《人权法案》，但是对个人自由和权利的保障，几乎没有任何成文的法律，所谓可以随心所欲地行事，大都指一般性的自由，于法不禁则可为之，也就是说，只要个人所做的事没有超越法律的限制或影响到其他人的权利即可。然而，《人权法案》的颁布的确加强了目前英国国内法律中所涉及的个人权利。

例如，与其说英国人的言论、结社和游行示威等自由是受到法律的保护，莫如说是得到了传统和政治文化的支持。诸如针对亵渎神灵、诽谤、猥亵等言行的法律，本身就是对言论自由的限制。根据《种族关系法案》（1976年颁布）的规定，发布或出版那些可能引起种族仇视的言论也属于违法行为。长期以来，有一个占主导地位的观点认为，英国人的自由权利大都来自于习惯法和习惯法庭的裁定，与其他国家以宪法或成文法所赋予的自由权利相比，前者得到了更好的保护。这是因为凡是国家可以轻易赋予的权利，也同样可以轻而易举地予以剥夺。

对英国公民而言，没有绝对的聚众或集会自由。任何集会和游行都要服从相关法律的约束，诸如禁止阻碍公路交通、妨害公共安宁、擅自侵入他人领地以及必须遵守当地法律等。例如，每逢议会开会期间，一英里的范围之内不得举行游行活动。如果当地警方有正当理由担心游行可能会引起骚乱，他们就可以坚持重新确定游行路线，或者干脆禁止游行。这些权力是根据1936年颁布的《公共秩序法案》授予各郡的警察局长，该法案是针对当时“英国法西斯联盟”组织游行集会导致骚乱而制定的。

在英国，警察要受法律和法规的约束，并且要服从民事权力的约束。例如，除非得到主人允许，警察在没有搜查证的情况下不得私闯民宅。有一套专门制定的“法官规则”（英国高等法院制定，指导警察录取在押犯人证供的规定。——译者注），同样作为警察的行为指南，其中要求警察对涉嫌犯罪的个人可以实

行逮捕和短期拘留，允许嫌犯会见朋友或律师，警察不得使用暴力或其他强制手段逼供。警察必须坚持不得随意逮捕和监禁嫌犯的原则，必须遵循无罪推定的原则，以及未经审判无权长时间拘留嫌犯等（亦即如果要拘留一个人，必须要以具体的罪行对他或她提出起诉）；起诉后应在24小时之内将犯罪嫌疑人送至法官面前，由法官对其进行公平的审判。

一般情况下，公民的这些权利都是有保障的，但也有一些例外情况。在第二次世界大战期间，按照《国家防卫法案》第18条B款之规定，授权内务部大臣可以对任何仇视国家的人实行拘留，只要他有充足的理由。1940～1943年间，英国的法西斯分子首领奥斯瓦尔德·莫斯里未经受审而一直被拘留，所依据的正是这个法律规定。针对北爱尔兰暴力活动频发、严重影响当地法律秩序的情况，根据《拘留法案》（1971年颁布），允许政府在未经审判的情况下，对恐怖分子嫌疑人或为其提供庇护的人实行无限期的监禁。1974年，在伯明翰爆炸案发生之后，议会迅即通过了《防止恐怖主义法案》（以临时条款形式），依据该法案爱尔兰共和军被视为非法组织。根据这一法案，凡是出生于北爱尔兰的英国公民，在未经任何起诉和法庭听证的情况下，都可以被逮捕、拘留并驱逐到贝尔法斯特（北爱尔兰首府。——译者注）。《北爱尔兰法案》（以紧急条款形式）通过后，议会每年都要进行复议，依据该法案，也允许对那些被指控犯有恐怖主义罪行的人实行“只有法官而没有陪审团”的特别审判。

近年来，针对公民个人行为采取的一项新的法律限制，就是国家加强了反种族隔离方面的立法。从传统上讲，英国从来没有对社会族群中的某些特殊人群给予特殊的保护。但是，随着“妇女权利”运动的不断发展，尤其是在1950年代和1960年代一些位于东非、印度次大陆和加勒比等地区的原英属殖民地相继独立，由这些新生国家大量涌入的移民潮对英国的一些传统提出了挑战。现实中存在的性别歧视和种族歧视，以及呼吁解决这类问题的社会诉求，推动了相关立法的进程。

《平等薪酬法案》（1970年颁布）中规定，对妇女要实行与男子同工同酬的工资待遇。1975年颁布的《反性别歧视法案》严禁性别歧视，为此还专门设立了“机会平等委员会”。1965年和1968年分别颁布了《种族关系法案》，此

后于1976年又再次对该法案进行了修订以取代先前的法案，其中规定，在各种公共场合和在提供公共服务或销售商品的过程中，以及在住房、就业、吸收会员等方面，一律禁止因种族、宗教或出生地国别等原因而歧视他人的行为。此后，又成立了“种族关系委员会”，旨在促进各种族间的和解。然而，自相矛盾的是，在离婚、堕胎及性行为等许多涉及人际关系的其他领域中，法律的约束作用却显得有所放松，而反对歧视的法律，从某种意义上讲，大都是起着法律守护人的作用，也就是说，制定此类法律的目的主要是用以影响和指导人们的价值观和行为。

主张保护更多公民权利者则抱怨很多公民自由的权利在1980年代受到了过多的限制。例如，禁止媒体播出有关北爱尔兰恐怖主义支持者的访谈节目，禁止工会组织吸收“英国政府通讯总部”雇员作为工会会员，强制学校实行全国统一的课程，1988年颁布的《地方政府法案》第28条是专门针对“反同性恋”的条款，警察权力在不断地扩大，以及在未经法庭许可的情况下允许以维护“国家经济利益”的名义进行电话窃听等。这些都是对公民自由的限制。此外，还有对几起案件的审判也有失公正：被指控于1975年在基尔福德犯有炸弹袭击罪的“基尔福德四人团伙”（1989年此案得到重审。——译者注）于1990年获得释放；同样，因1974年爱尔兰共和军爆炸案而被判有罪的“伯明翰六人团伙”也于1991年获释。此类有失公正的冤假错案，常常为媒体或自由记者竞相报道而曝光，引发人们对司法程序保护个人自由的能力产生了疑虑和不安。

在一些国家颁布有《权利法案》或一些涉及公民个人与团体自由的正式宣言。这些法律文件为公民自由提供了宪法保障，诸如言论自由、免受随意逮捕、个人隐私或移民的权利等。而英国没有此类法律文献。1689年颁布的《权利法案》，主要目的是限制君主的权力和保护议会的权力，以保证新教徒继承王位。英国人始终不怎么看重此类冠冕堂皇的官样保障，而宁愿相信一个多元化的政治体制、独立的司法、政府的权力范围应当有所限制，以及公众的“宪法道德”意识等。正是因为这些文化因素的影响，长久以来人们认为英国是一个公民权利得到了充分保障的国家。

然而，最近几十年间，随着政府的行政权力和立法范围的不断扩大，人们越

来越多地关注议会控制政府的能力，而不仅仅是如何维护个人的自由权利。对于这一点，各政党当然有各自的权衡方式，就像对待宪法的重视程度一样，随着执政党地位的变化而加以调整。在1974～1979年工党执政时期，保守党议员黑尔斯汉姆雄辩地阐述了独裁政府的危害性。到了1980年代，对政府权力过大、需要加以限制而提出警醒的恰恰又是反对党，包括已经下野的工党。1997年以后，保守党又不断地攻击布莱尔领导的工党政府"专横跋扈"。这说明，当政府由一个执政党掌控的时候，另一个处于反对党地位的政党对议会权力能否避免受到危害就会格外关注。

不过，也有非党派的情况出现。为了更加有效地保护个人权利，就需要建立一个独立于政府的审查机构。批评家们认为，传统的个人自由保护措施，诸如公众舆论、共同的政治观念及政府部门的自我约束等，已经远远不能满足需要了。大法官斯卡曼（1974）长期坚持这样一种观点，即习惯法在抵御议会权力方面早已成为一个脆弱易碎的盾牌，政府干预立法的范围在不断扩大。他的这一观点颇具影响力。

支持宪政改革的人大都聚集在"宪章88"组织（英国的一个民间组织，成立于1988年，致力于推动英国的宪政改革与民主进步运动。——译者注）中，该组织属于支持宪政改革的院外集团。它以"欧洲人权公约"为模式，旨在为英国争取非常需要的实际的公民权利和人权，呼吁通过宪法改革来解决这些问题，如采用通过一项《权利法案》的方式，将保障公民和平集会、结社自由、免受歧视、未经审判不得拘留、由陪审团参与审判、个人隐私权及言论自由等公民权利正式写入这个《权利法案》。

六、欧洲人权法院

《欧洲人权公约》禁止涉及诸多领域的歧视性行为，并且规定了相应的自由与权利（见框图15.3）。如果某个签约国家因违反了该《公约》而遭到投诉，该国政府就可能被告上欧洲人权法院。最先受理投诉的是欧洲人权委员会，该委员会要决定是否有相应案例能够回复并解决所投诉的问题，被投诉方是否已经尝试了其他可能的补救措施。只有在确信该国政府对此束手无策，而人权委员会的调解也不能奏效的情况下，才能将案件移交人权法院处理。这就意味着，解决一起

案件有可能需要五年或更长的时间。决定案件是否交由人权法院审判的也不是原告，而是人权委员会。

框图15.3 英国与《欧洲人权公约》

1951年，英国成为《欧洲人权公约》的签约国，该公约旨在促进欧洲各国政府遵守人权。直到1998年，英国才将该公约纳入英国的法律体系之中；在此之前，英国公民是不可能依据《欧洲人权公约》对英国法庭的判决提起上诉。然而，自1966年之后，历届政府都赋予了英国公民可以向设于斯特拉斯堡的欧洲人权法院申请诉讼的权利。英国政府并非一定要完全按照欧洲人权法院的裁决行事，但通常都会这样去做，其原因就在于这些裁决具有相当大的道德约束力。

受该公约保护的权利

大部分受《公约》保护的权利和自由都属于公民权利和政治性质的范畴。主要有：

- 生存的权利
- 个人自由与安全的权利
- 公平接受司法管理的权利
- 尊重个人和家庭生活的权利，尊重家庭和通信的权利
- 自由接受思想、道德和宗教的权利
- 言论自由和观点固化的权利
- 和平集会和结社自由，包括参加工会的权利
- 婚姻自主和建立家庭的权利

公约中的其他保护权利

- 和平享有私人财产的权利
- 享受某些义务教育的权利

公约及其相关条款所禁止的行为

- 酷刑、非人道或侮辱性的处置和惩罚
- 奴役、苦役和强制性劳动
- 具有追溯力的刑法
- 歧视他人享受本公约所保障的权利和自由

一些典型案例

以下是欧洲人权法院受理的案例中出现的主要问题：

- 限制囚犯通信及接触人权法院的权利

- 使用鞭挞作为刑法惩罚
- 拘留流浪者并剥夺其向法庭申诉的机会
- 拖延在押候审时间
- 拖延司法和行政诉讼程序
- 因违反军纪而受到惩罚
- 要求刑事案件中的被告支付翻译费
- 法庭以藐视法庭为由颁布临时禁令，延误有关镇静剂的文章在报纸上发表
- 拒绝与法庭接触，使当事人得不到任何法律援助
- 妨碍工会集体协商的自由
- 扣留和没收淫秽书籍
- 强制性的学校性教育课程
- 控制电话窃听
- 通过变性手术改变性别状况的权利
- 要求将只雇佣工会会员的“封闭式企业”合法化
- 学校体罚学生
- 精神失常的犯人要求对其拘留进行复议的权利
- 歧视同性恋的行为
- 针对医生的专业诉讼程序
- 在刑事诉讼程序中违反无罪推定的原则

《公约》非常理性地认为，在民主国家里，这些权利或多或少会受到限制，而且，出于对公共安全、国家安全、国家的经济状况、公共卫生、公共道德、他人的权利与自由以及预防骚乱与犯罪等方面的考虑，许多限制也是有必要的。《公约》也允许各签约国在发生战争或其他危及公共利益的紧急情况下，中止履行其义务。但任何国家都不能逃避其应尽的义务，尤其是在尊重生存权利，禁止酷刑、奴役及刑法追溯力等方面。

资料来源：M. 赞德：《英国权利的回归》，《政治回顾》1998年第四期，第19页。

欧洲人权委员会的工作性质与欧洲人权法院不同。根据《罗马条约》第164条的规定，欧洲人权法院负责监督各成员国对《欧共体法》的解释和应用。大多数创始签约国已经正式批准了《欧洲人权公约》，其中绝大多数国家承认公民请

求欧洲人权法院审理案件的权利，并且承认该法院的司法权。该公约已经获得英国议会的批准，亦即允许公民个人有权将英国政府投诉到位于斯特拉斯堡（法国东北部城市。——译者注）的欧洲人权委员会。但是，截至2000年，由于英国是创始签约国家中唯一没有将《欧洲人权公约》纳入本国法律中的国家，因此，英国公民就不能利用它来上诉英国法庭。

1966年以来，英国允许公民个人向欧洲人权法院提出诉讼请求，迄今已有不少公民个人与政府部门打官司的成功案例，其中包括反对英国铁路公司只雇用本系统人员的就业歧视案（1981），反对北爱尔兰安全部队对恐怖分子嫌疑人使用酷刑案（1976年，尽管当时一并提出的反对拘留的上诉案败诉），以及反对学校对学生进行体罚案（1982）等，只有在反对限制爱尔兰新芬党（要求爱尔兰独立。——译者注）媒体宣传一案中，人权法院是支持英国政府加强对该党的新闻管制的。在一起涉及英国政府的案件审理中（1999），人权法院裁定，英国没有赋予直布罗陀地区的英国公民选举欧洲议会的权利是违反欧盟法律的，并对另一起杀害幼童詹姆斯·博尔格的案件做出裁决，判定内务部大臣无权决定该案所涉及的青少年凶手服刑期的长短。截至1998年，有将近一百起针对英国政府的案件经欧洲人权法院审理后进入司法程序，其中已经该法院裁定结案的有37件，是《欧洲人权公约》签约国中最糟糕的一项记录。不过，颇具讽刺意味的是，欧洲人权法院能够扮演准最高法院的角色，依据《欧洲人权公约》制定的法律标准对各签约国政府的行为进行司法判决。支持欧洲人权法院的观点认为，欧洲人权法院的许多司法判决，诸如警方窃听电话、限制犯人寻找律师、对在押精神病患者缺少法律保护以及歧视英国妇女的外籍丈夫等，均属于违法行为，这些都进一步扩大了公民的个人自由。

七、《人权法案》

1998年，英国通过了《人权法案》。该法案于2000年10月2日起生效，但对新成立的苏格兰和威尔士地方议会（1999年5月分别选举产生。——译者注）则从任期开始之日起实施。该法案的实施，意味着英国人今后再也无须直接去找欧洲人权法院打官司，以维护《欧洲人权公约》所赋予他们的权利。但是，他们仍然可以就《人权公约》中尚未包含的权利，或者是他们坚持认为英国法庭的判决有错误，继续向欧洲人权法院提起诉讼。各级法院或法庭以及公共权力机构（如中央政府各部、地方政府和警察局等）都必须依据《人权公

约》所赋予的权力行事。但是，威斯敏斯特议会却不大情愿受此限制，这当然又是受议会至上原则的影响！按照《人权法案》的规定，所有议案都必须附带一份由拟定该议案的大臣发表的声明，表明该议案的全部条款符合《权利法案》。如果上级法院（如上院高级法院或枢密院司法委员会）发现其中任何一条有悖于《人权公约》，就可以签发一份“互不相容声明”（只有上级法院才具有这一权力）。接下来，如果议会愿意改动，就由议会负责修改，毕竟在处理立法事宜上，议会仍然行使着最高权力。因此，对处于从属立法地位的苏格兰或威尔士地方议会及北爱尔兰议会通过的一些立法措施，议会可以裁定为无效。

《人权法案》的颁布与施行，使法官的作用比以往更加令人瞩目。《欧洲人权公约》的指导方针是对人权的限制不应该是“不合情理的”或“武断的”，这便给予法官一定空间来做出各自的裁决。例如，在涉及诸如个人隐私、学校入学条件或卫生部门的决策等案件的裁决时，法官可能不得不考虑如何平衡团体与个人权利之间存在的冲突，对此仅仅依靠参照相关法律条文及从前的惯例显然是不够的；法官还必须深入分析相关法律的实际价值。由此，他们在断案中就可能会以斯特拉斯堡（即欧洲人权法院）的判决作为指导。而对于参与打官司的双方也可能会分析法官的不同背景，以此作为判断法官有无“偏见”的依据。在最近一起涉及内务部大臣权力的案件中，上院高级法官裁定，在引渡智利前独裁者皮诺切特到西班牙接受审判的问题上，内务部大臣涉嫌滥用人权。在2比1的简单多数表决中，主审法官霍夫曼投票赞成引渡，后来发现他与“国际特赦组织”有私交，这一裁决后来被推翻并发回重审，其主要依据是霍夫曼明显持有偏见，至少他应当回避投票。

一些《人权法案》的支持者采取了进一步的行动，呼吁设立“人权委员会”，以促进公众的人权意识和鼓励良好的品行。截至目前，英国政府还没有建立这样的组织。

八、行政司法

一部法案，常常是事先委托给一位大臣（或其属下官员）或一个地方政府机构负责起草，其立法权含蓄地体现在该法案的主旨之中。在该法案的框架之下，当局有权制定实施细则，按照当前需要修改法案，或者建立相关机构组织实施。在立法过程中，这些事前的准备工作显然有助于加快立法的进程和增加灵活性，

但是也常常招致抱怨，认为过多地使用这种委托立法方式，会演变为政府主导议会的一种形式。

大法官休厄德在一部很有影响力的论著《新专制主义》（1929）中指出，委托立法是一种违法的形式，究其原因，在于它“既无公认的规则和原则，也缺乏规范的程序”。政府随即成立了“多诺莫尔委员会”，专门审查大臣的权力。该委员会在1932年提交的调查报告中指出，他们并不完全同意休厄德的警示。议会也只是在1944年设立了一个“法定文书特别委员会”，负责审查法案的制定过程。现在，已经有了一个由上下两院共同组成的联合委员会，其任务是审查各种法律文书的制定，并提请议会特别关注那些似乎以非比寻常的方式利用成法所赋之权的行为。

在20世纪，随着政府在经济事务中发挥愈来愈大的作用和“福利国家”的兴起，围绕公民权利与义务而产生的问题显得更加错综复杂。政府的许多行政管理决策时常引发争议，而且涉及的范围很广：从建设高速公路、扩大住宅小区的规划许可，到贫民区的拆迁、公立医院的治疗设施、公租房的安置及其租金水平、工人的解雇、退休金、失业及国民保险福利等，几乎无所不包。这些争议常常引起一些行政司法问题，如果将这些问题统统留给习惯法法庭处理，那他们就会被浩繁的工作所淹没。

九、专门法庭、公众质询与议会行政监察专员

公众质询制度和专门法庭的建立，为监督政府行政管理人员的行为提供了准司法级的审查措施，以及为蒙受冤案的人给予赔偿提供了可能。专门法庭和公众质询制度的建立，主要是为了检查那些并非是由法庭判决所引起的诸多争议。当政府认为有必要时，或是发生了针对政府决策的诉讼案件后，政府往往会临时组织公共质询。例如，在一次有关国有土地使用权的公共质询中，通常会有一位环境部的巡视员前来倾听有关各方的意见，比方说，房屋业主和地方政府的观点。之后，该检查员会向环境部大臣呈递一个报告并提出建议，最终由大臣做出决定。

专门法庭负责处理涉及法律专业较多的行政诉讼事务。例如，工业法庭可以受理工人因被无理解雇而提出的投诉，判定补偿数额，或者责令雇主恢复原告的工作。与公众质询不同的是，这些专门法庭是常设机构，并可以做出司法裁决。

但对专门法庭的裁决不满程度在持续上升，以及在遭受不公平的行政处理后担心得不到有效补偿，使得改革者将目光转向国外。在法国，设立了一个影响力

颇大的国务委员会，充当行政法院的角色，凡是认为自身利益受到侵害的公民均可以向该委员会提起诉讼，而相关的法国部长们可能会被传唤，并被迫证明自己的清白。在斯堪的纳维亚各国和新西兰，通常由一名议会监察专员或议会申诉专员负责审查有关渎职的投诉，或是涉及行政处罚过度或缺乏理据的案件。1976年，英国设立了“议会行政监察专员”制度，该专员名义上由女王任命，但实际对下院负责。

议会行政监察专员负责处理公民个人对政府部门的各种投诉，诸如没有依照法律行事，未能遵守行为规范，以及不按规定程序办事等。行政官员的渎职行为，包括偏见、不称职、办事拖拉和随意决策等。对地方政府、公立医院董事会、警察、军队、国有企业等方面的调查，则不在该监察专员的责任范围之内。最初接到的投诉大多涉及这些部门，因而超出了该专员的职权范围。有鉴于此，北爱尔兰地方政府（1974）和国家卫生署（1977）等相继设立了监察专员，此外，针对涉及警方的投诉，也引入了一套独立的处理程序。按照《公民宪章》的规定，大多数公共服务也都有消费者投诉的处置程序。

当监察专员确定一个案件属于自己的职权范围时，第一步是请有关部门就该投诉做出解释。尽管监察专员本身不具有行政权力，但他有权调阅涉事部门的相关档案资料。如果他发现任何渎职的案例，他就会要求涉事部门予以纠正。如果该部门拒不按照他的报告采取行动，他可以将此事提交议会，由一个特别委员会视此案的严重程度提出处理报告。此类投诉案件每年要检查大约300个，其中有20%左右的案例都或多或少地存在渎职现象。在处理过的投诉案例中，大多数都涉及国家税务局、卫生与社会保障部等与公众利益有紧密联系的部门。

监察专员监督的有效性常常受到其职权范围的限制。例如，涉嫌渎职的案件必须是在英国本土发生的，并且一定要是中央政府直属部门的行为。投诉方即使对处理结果不满，也无权向法院或专门法庭提请上诉。监察专员也无权对相关政策提出质疑，或者怀疑司法判决是否公允，只要这些政策和判决是依法进行的。随着一些案例中暴露出的弊政现象即部分官员不按规则和程序办事等不公平事项的增多，人们进而担心这些官员是否能够遵循相关法律秉公办事，因此，对渎职行为的监督令人失望。公民向监察专员间接投诉的模式或许会削弱公众对其监督作用的认识。公民的投诉要首先通过一位议员才能转交到监察专员手里。之后，监察专员要将其调查结果向该议员汇报，最终还要向议会提交年度工作报告。近年来，转交监察专员处理的案件在数量上并没有增加，如果出现问题，大多数议

员更愿意直接给相关的大臣写信反映。在瑞典，行政管理对公众监督的开放程度更大，公民有权直接向监察专员投诉。但这样的方式很容易遭到一部分议员的抵制，认为这是超越议员的越权行为。

针对政府机构的行为，维护公民权利也有其他各种非政治与非诉讼机制。运用《公民宪章》就是维护这种权利的一个补救措施（见本书第十三章）。随着国有企业全面推行私有化以后，逐渐成立了许多专门机构以规范质量标准。因为在这些公共服务行业中，纯粹的商业竞争受到一定范围的限制，所以政府成立了独立的部门来制定行业标准。像英国水务监督管理局（负责水质量）、英国电信管理局（负责通信业）等机构在很多方面都握有准司法权，诸如在本行业内规范价格、确定利润率、提高服务质量及消费者满意度等。对于学校，则由英国教育标准局负责制定各种教育标准。

框图15.4 公法：上诉的方法

行政法庭	一种半司法机构，自成体系，依据“行政诉讼法”或“公法”对行政案件进行裁决的非正式体系。主要有两种类型：数量众多，涉及范围广，如工业法庭可以就不公正解雇工人、公司裁员等举行听证会；教育法庭可以就反对学校的选址、开除学生等进行听证。 构成：通常由一个具有法律专业资质的庭长和两名代表利益攸关方的非法律专业人士组成；例如，工业法庭就包括一名工会代表和一个雇主代表。 上诉：一些法庭允许向更高一级的法庭上诉；而有些法庭，如国民保健服务法庭，则没有上诉法庭。
法定调查	这些调查通常是临时确定的，一般都会涉及建设规划和强制性购买土地。 调查人员构成：主席由大臣任命，主席根据调查结果向大臣提出建议。通常由相关部门的大臣做最终决定。调查程序要符合1971年颁布的《法庭与质询法案》中的相关规定。

十、结论

近年来，政治与法律之间的联系愈来愈密切，而且在将来可能还会更加密切，且不论欧洲对英国政治的影响越来越大。司法审查也随之大量增加，包括大臣、部门官员和半官方机构（Quangos，全称Quasi Non-Governmental Organizations。——译者注）在内的公共权力机构清醒地意识到，法官在隐约地提醒他们少插手法律事务。法庭自身也难免被卷入到政治漩涡中去。耐人寻味的是，如果说司法介入曾经一度遭到了左翼政治势力的攻击，但在过去十年里，对此表示更加关切的一方却是政治上的右翼。

简括

1. 在英国，法官从不审查政府的行为或法律有无优缺点或是否符合宪法，但是法官可以判定大臣或官员的行为是否超越了法律权限。
2. 为了确保司法的独立性，政治家与法官之间存在着相互对应的自我约束。法官对有争议的政治问题不做公开的评论；议员也避免在法庭上评论某个案件；法官不可以担任议员；法官的薪酬无须经议会讨论批准；法官具有职业安全感，其任命和晋升完全依据个人的专业水准。
3. 法律与政治并没有完全分离：大法官由首相任命，他既是司法机构的最高首领，也是内阁成员（行政机构），同时还是上院议员（立法机构）。首相也参与其他高级律师的任命。法律工作是议会最具代表性的职业。法官经常主持一些特别委员会、专门法庭和由政府部门主持的公众调查。
4. 有些人认为，司法是反对专制政府的保障。还有些人认为，司法巩固了居于统治地位的政治秩序，所以不可能完全公正。
5. 自1970年代以来，种种迹象表明所谓的司法独立已经渐渐开始政治化：司法能动主义明显地增加了，通过法庭为那些自身权利遭到法律侵害的人寻求赔偿的意愿加强了，一些立法提案（尤其是与工业关系法有关的法案）的性质使法官可以发挥比较明显的政治作用。英国法律与欧盟法律的兼容性以及来自《欧洲人权公约》的压力，都在这一过程中起到了推波助澜的作用。
6. 在英国，公民自由现在已被庄严地写入了《人权法案》，对于公民，法无禁止即可为。警察要按照《法官行为准则》规范自身的行为，包括善待那

些被拘留的人。

7. 法制包含着一整套思想理念，而不仅仅是宪法的一个原则或是一项行为指南。
8. 英国是《欧洲人权公约》的签约国，但是直到1998年，该《公约》的条款才被融入英国的法律。
9. 议会以推动立法的形式将制定法律的工作，包括大部分细则，委托给政府相关部门去做，并由“法定文书委员会”审查这些法律的制定过程。
10. 公众质询和专门法庭制度的建立，使得政府行政部门可用准司法机构的方式行事。
11. 议会行政监督专员的设立，使公民可以通过其选区的议员转达他们对某些官员渎职行为的投诉，并以此作为要求赔偿的一种手段。但议会行政监察专员大多只能借助道德劝说的方式行使其裁决。
12. 政治与法律的界限正在变得越来越模糊，特别是近年来，司法的作用显得愈来愈具有争议性。

大事记

1951年　英国签署《欧洲人权公约》

1967年　任命议会行政监督专员

1971年　《法庭与质询法案》颁布：规范行政审判机构的办案程序

1972年　《欧共体法案》颁布：承认在欧盟管辖范围内，欧盟法律优先于英国法律。威杰里勋爵主持调查“血腥星期天”案件

1974年　议会在24小时内通过《预防恐怖主义法案》。任命地方政府行政监察专员

1975年　上诉法院裁决内务大臣无权阻止人们预先购买电视证以防涨价

1976年　上诉法院裁决教育大臣不得强迫塔姆塞德市教育局采用综合学校教育

1977年　任命国家卫生署监察专员

1981年　斯卡曼勋爵主持调查布里克斯顿骚乱案

1982年　欧洲人权法院裁定禁止在学校对学生体罚

1984年　上诉法院和上院支持政府关于禁止工会在英国政府通讯总部吸纳会员的决定

1988年　“宪章88”组织呼吁制定《权利法案》

1989年　约翰·梅爵士主持调查对“圭尔德福德四人团伙”案件的判决

1990年　《法庭与法律服务法案》颁布：减少对初级律师和高级律师执业方面的一些限制性规定
设立法律服务监察官

1991年　"西班牙渔轮案件"重审：上院高级法院裁决1988年颁布的《商船法案》不符合欧盟法律

1994年　《刑事审判与公共秩序法案》颁布：限制公民的某些自由权利

1995年　苏格兰法院调查向伊拉克出售武器案。诺兰委员会调查公共生活的标准。苏格兰法院裁定在地方选举结束前电视台不得播出"全景"栏目采访首相的节目。欧洲人权法院做出裁决，英国政府应对发生在直布罗陀枪击爱尔兰共和军成员事件负责

1998年　《人权法案》颁布，将《欧洲人权公约》纳入英国法律

论文／讨论题

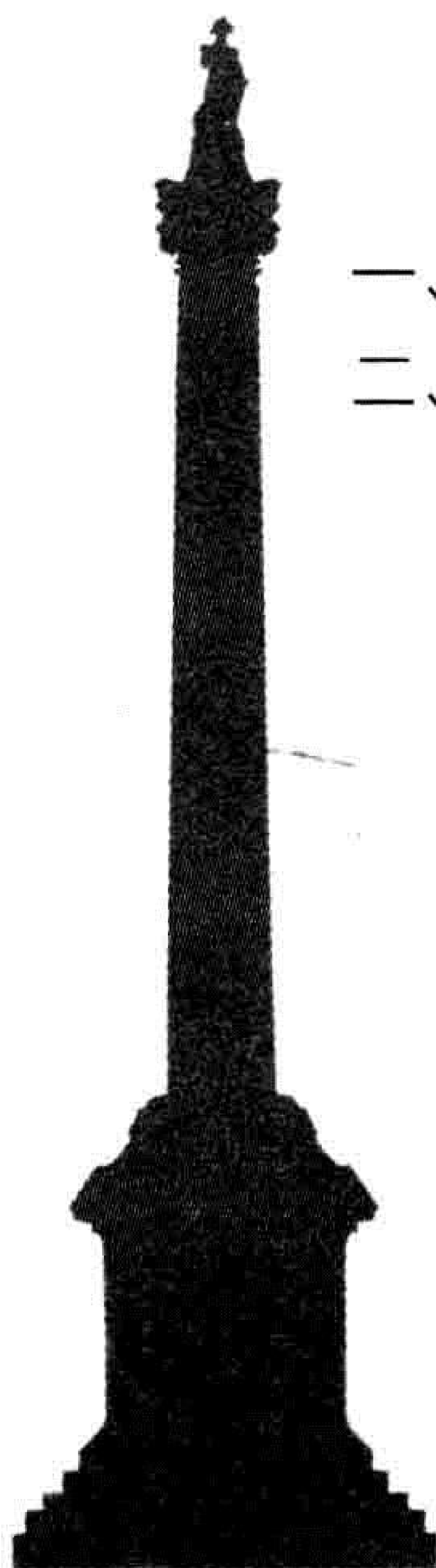
1. 在英国，个人自由权利怎样得到有效的保护？
2. 就如何理解法制只是一个理论概念而没有实际应用价值的观点展开讨论。
3. "司法独立是以政治家与法官之间相互的自我约束为保障的"，对此观点展开讨论。
4. 分析近年来导致司法日益政治化的诸多因素。

研究题

1. 假设你感觉自己受到了本地社会治安官员的不公正对待，当你向该部门领导投诉之后得到了不予任何赔偿的回复。你可以尝试哪些其他补救措施？
2. 假设你收到一封环境部的信函，内中称为了修建一条公路支路政府将不得不硬性购买你现在的住房。你可以采取什么拒绝措施？

第十六章
结论





一、历史延续

二、政治变革

任何政治体制都不是永恒不变的。在过去20余载中，英国的政治体制经历了重大变革，就是一个典例。在结论部分，本书试图在英国政治的延续与变革之间找到一种平衡，力求做到恰如其分。这些变革究竟是代表了一种进步的方向，抑或是代表一种倒退，仁者见仁，智者见智，难免存在分歧。对此，保守党的辩护者声称，这些变革从其效果来看无疑都是有益的，而作为其对立面的工党则对许多变革持反对态度。

一、历史延续

传统的政治体制多在延续，明显表现于：

绝大多数公共开支计划以及相关的法律仍然是依据1979年甚至是1945年以前的《法律全书》而制定的。现今公共开支在国内生产总值（GDP）中所占的比例与1979年相比，实际上相差无几，只是在税收中的比重略有提高。

尽管社会民主党及其联盟在1982～1987年间有过短暂的起伏，当时很有可能扭转英国传统的政党体制，但最终未能取得突破。在1992年大选中，自由民主党尽管赢得了增加一倍的议席，但仍然少于它在1974年大选中的获胜比率。

二、政治变革

尽管历史仍在延续，但还是有许多政治变革，包括以下方面：

1. 自1979年以来，政府的工作作风和职能作用已经有所转变。尤为重要的是，保守党政府摒弃了二战之后长期形成的政党共识等许多社会民主协商的做法，其中包括放弃政府对经济事务的干预，对国家公用事业单位实行大规模私有化，将市场准入机制扩大到福利国家的政策，限制工会组织所享有的一些豁免权和特权，以及放弃在经济管理中长期沿用的凯恩斯主义方式。

2. 当代政治辩论中的热门话题愈来愈多，诸如市场、竞争、选择权、消费者权益和货币价值等，以及如何提高公共服务的质量标准。在中央和地方政府已经出现了这样一种模式，即核心决策层将许多公共服务以契约方式对外承包出去，他们只是制定质量标准并监督履行。这些理念得到了保守党右翼的支持和相关政策的扶持，并在地方政府中加以推广。新工党政府也接受了这些理念，因此也采纳了很多撒切尔主义的做法。英国政府决策层的这些转变，也引起许多产业协会的关注和响应。耐人寻味的是，自1992年以来，尽管保守党在历次大选中的支持率接连遭受下挫，导致党内对未来方向产生严重分歧，但保守党右翼似乎已赢得

了这场辩论。

3. 地方政府在退缩，包括地方失去某些权力，受中央政府的遥控，以及地方财政面临更加严格的限制。这种状况，由于中央政府下放苏格兰等地方议会管辖权力而稍稍得到补偿。现如今，许多政策决定不仅出自于英国内部的各级政府部门，甚至还有一些决策来自英国外部（如欧盟），因此很难说英国政府不是今非昔比。

4. 导致地方政府“选民授权”受到质疑的一个原因，乃是所谓新型“地方行政官”的崛起，他们并非由选举产生，而是直接由一些政府大臣或半官方机构任命。这类半官方机构在教育、卫生等领域拥有重要的决策权。这种状况，在工党执政时期由于增设了大量的政府工作组而更加普遍。此类机构的作用引起人们对地方民主、地方政府责任制及地方行政官员的任免权等问题的强烈质疑。

5. 那些具有制定经济政策作用的社团组织和工会的影响力一落千丈。各级政府已经明显表示不大愿意就制定经济政策问题同主要利益集团进行谈判协商，而更倾向于向这些具有行业垄断地位和专业实践经验的组织提出挑战。

6. 政党体制已经出现了分化现象，如下院在很大程度上已经由传统的两党制转变为三党制。1979年保守党赢得大选，尽管保守党获得的选民支持率仅占42%，但却掌握了议会的绝大多数议席，导致反对党在议会表决时面对的几乎全是保守党议员。这种选民支持率较低却掌握议会多数的状况并不符合代议制的原则。随着比例代表制在非议会选举中的推广，诸如选举伦敦市长、欧洲议会议员以及苏格兰和威尔士地方议会等，一些小党派趁机取得了这些立法机构中的一部分席位。比例代表制的推广，加上其他一些因素的影响，纵然议会能够恢复两党制的局面，但与过去相比亦不可同日而语。

7. 欧盟对英国国内政治的冲击力与日俱增。按照布鲁塞尔的指导思想而形成的政策逐渐增多。在处理《马斯特里赫特条约》及有关英国是否应当加入单一欧洲货币体系的争论中，约翰·梅杰政府暴露出许多保守党的新旧弱点。对欧盟持怀疑态度者多属于政治右翼，他们认为一个联邦式的欧洲不仅对英国的主权构成威胁，而且还威胁到英国在世界上的地位以及各国对英国的认同感。支持欧盟的一派则赞同将英国的主权逐渐“注入”欧盟，认为国际社会对当代一个民族国家独立地位所产生的“真正影响”是非常有限的。正是因为这些局限性才导致了欧共体的创立，英国也由此决定加入欧共体。例如，英国迫于国际金融的压力，于1992年9月加入欧洲汇率机制，即足以证明外部力量的强大，这也是对国家有限

主权观点的有力提醒。无论英国是不是欧共体成员，它所制定的经济政策都必须满足国际市场上“好管家”的期望。

8. 欧盟的司法制度对英国国内政策的制定业已产生，并将继续发挥更加重要的影响，部分原因是英国已成为欧盟成员国，还有部分原因是受到《人权法案》的约束。

9. 尽管有关宪政改革必要性的辩论已沸沸扬扬地争论了至少20年，但在1997年之前几乎是一无所获。直到2000年，英国政府才采取了一些实质性行动，诸如推行比例代表制，下放权力给地方政府，改革上院，颁布《人权法案》等。上述艰难的改革计划都是在短短三年之内完成的，而人们更加期待的是对上院进行比较全面的改革，以及就议会选举改革举行一次全民公决。但这些改革诉求一旦付诸实施的话，也许会引发更多意料不到的重大变革。比如，如果在公共开支和议会代议制等方面，中央政府给予苏格兰地方议会相对优待的政策之后，或许会怂恿更多的地区要求成立地方议会，抑或引发更多地区对苏格兰的忿恨情绪，更何况威尔士民族党早已提出，在税收调节和制定地方法律等方面，威尔士议会应享有与苏格兰议会同等权力的要求。在大伦敦市议会和苏格兰议会选举中出现的多党联合现象，以及准联邦形式的地方议会的出现，都有可能缓和议会中各政党之间的政治敌对情绪。